

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDOS MILITARES
CURSO DE ESTADO-MAIOR

2003 - 2005



TRABALHO INDIVIDUAL DE LONGA DURAÇÃO

**Ética e administração no contexto da
modernização da Gestão e Administração Pública.
Reflexos nas Forças Armadas e no Exército em
especial.**

António Manuel Pereira Baptista
MAJ ADMIL

Presidente do Júri: MGEN Félix Pereira
Arguente Principal: TCOR INF Fonseca Rijo
Arguente: MAJ ART Dias de Almeida

**ESTE TRABALHO É PROPRIEDADE DO INSTITUTO DE ALTOS
ESTUDOS MILITARES**

***ESTE TRABALHO FOI ELABORADO COM FINALIDADE
ESSENCIALMENTE ESCOLAR, DURANTE A FREQUÊNCIA
DE UM CURSO NO INSTITUTO DE ALTOS ESTUDOS
MILITARES, CUMULATIVAMENTE COM A ACTIVIDADE
ESCOLAR NORMAL. AS OPINIÕES DO AUTOR, EXPRESSAS
COM TOTAL LIBERDADE ACADÉMICA, REPORTANDO-SE
AO PERÍODO EM QUE FORAM ESCRITAS, PODEM NÃO
REPRESENTAR DOCTRINA SUSTENTADA PELO INSTITUTO
DE ALTOS ESTUDOS MILITARES.***

**PROFESSOR ORIENTADOR:
JOSÉ MARIA MONTEIRO VARELA
TCOR ADMIL**



RESUMO

O presente trabalho tem como objectivo o estudo do tema da **Administração Pública** nas suas várias dimensões, com especial ênfase na **ética**, e a sua aplicação às Forças Armadas e ao Exército em especial. O objecto em causa é fonte de clivagens políticas e analíticas: a sua importância estratégica, a sua dimensão e as suas funções explicam as diferentes perspectivas. A ideia principal de base é a de qualquer modernização da Administração Pública, gradual, pormenorizada e prolongada no tempo, assentar sobretudo nos processos que possam permitir tanto diferentes comportamentos e competências como diferentes opiniões e exigências. A modernização não é apenas uma questão de mentalidade nem de intenção normativa. Dito de outra forma, a gestão pública não é simplesmente uma questão de eficácia e de eficiência, mas também de legalidade e legitimidade, e outros valores que ultrapassam os padrões da gestão empresarial.

O tema da cidadania, associado à Administração, apresenta-se, assim, como um dos mais invocados quando se pretende justificar uma mudança de políticas e de funcionamento da máquina administrativa. A uma cidadania mais consciente e exigente, há que corresponder com uma Administração Pública melhor organizada e mais virada para a inovação e para os resultados. E isto deve ser feito com um forte sentido ético e com princípios deontológicos.

Num contexto em que a única rotina certa é a mudança, é pertinente e necessária a introdução na Administração Pública de novas configurações organizacionais, quer no que se refere aos padrões de autoridade e de decisão, quer no que se refere aos processos, procedimentos e métodos.

A Instituição Militar, enquanto elemento constitutivo do Estado, é a estrutura potencialmente mais preparada para se adaptar e integrar novos critérios de gestão e modernização. As suas características intrínsecas fazem que seja um exemplo a ser seguido pela restante Administração Pública. Os novos modelos de gestão pressupõem uma mudança de estado de espírito na relação de trabalho, que promova tomadas de decisão e comportamentos éticos. A responsabilidade individual e moral constituem critérios fundamentais, tornando redutor considerar a gestão das Forças Armadas e do Exército em especial como uma mera questão de competências.

Neste trabalho falamos da relação entre o cidadão e o Estado. E a Administração Pública (na qual se insere as Forças Armadas) é a face visível desse relacionamento. É com base nesta asserção que recomendamos a adopção de um conjunto de acções destinadas a enfrentar os novos desafios que se avizinham.



ABSTRACT

The aim of this study is to discuss about the new Public Administration in their different dimensions, with a particular emphasis on ethics, and to contribute towards the implementation of a conceptual framework to the Armed Forces and, specifically, in the Army. This topic is a source of political and analytical discussions due to your strategic significance and interest. The main idea is that any modernization of Public Administration should lay down mainly on the process that allows having different behaviors and aptitudes as well different opinions and requests. The modernization it is not only a question of mentality or a normative intention. In other words, the public management it is not only a question of efficacy and efficiency, but also lawfulness, legitimacy and other values that are going beyond the entrepreneurial management pattern.

The subject of citizenship, associated to Administration, to present itself as one of the most invoked when there is a need to justify any political and functioning changes of administration framework. To a more conscious and exigent citizenship, there is a need to correspond with a better Public Administration, better organized, towards the innovation and to the results. This should be done with values and ethical principles.

In a context that the only positive routine is the change and transformation, it is pertinent and necessary the introduction on Public Administration new organizational configurations, either on decision and authority patterns, or in the procedures and methods.

The Military Institution, as constitutive element of the State, is the structure with the better potential to adapt and integrate new management and modernization criteria. Their genuine characteristic became an example to be followed by the rest of Public Administration. To take new models of management imply a change in mind on the working relationship, which promotes the decision making process and ethical behaviors. Therefore, the individual and moral responsibility constitutes fundamental criteria.

In this study we discuss the relationship between the citizen and the State. And the Public Administration (which includes the Armed Forces) is the visible head of that relationship. Is based on this assertion that we recommend the adoption of certain actions designed to face the new challenges that we foresee in a near future.



AGRADECIMENTOS

Este trabalho não teria sido possível sem as valiosas sugestões, críticas e apoio do TCOR ADMIL Monteiro Varela, meu orientador, a quem expresso os meus agradecimentos.

Expresso também o reconhecimento a todos quanto colaboraram para que o mesmo fosse uma realidade, especialmente amigos e camaradas que muito nos ajudaram na organização do mesmo.

Agradece-se ainda à Ordem dos Engenheiros da Região Sul, pelo apoio e informação prestados no âmbito do Curso de Formação em Ética e Deontologia Profissional.

A todos os que tornaram possível a elaboração deste trabalho, um muito obrigado.



LISTA DE ABREVIATURAS

AP – Administração Pública

AR – Assembleia da República

CEDN – Conceito Estratégico de Defesa Nacional

CEM – Curso de Estado Maior

CEME – Chefe de Estado-Maior do Exército

CEMGFA – Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas

CPA – Código do Procedimento Administrativo

CRP – Constituição da República Portuguesa

DR – Diário da República

EME – Estado-Maior do Exército

EMFAR – Estatuto dos Militares das Forças Armadas

EUA – Estados Unidos da América

FA – Forças Armadas

IAEM – Instituto de Altos Estudos Militares

IM – Instituição Militar

LDNFA – Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas

LOBOFA – Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas

MAJ – Major

MDN – Ministério da Defesa Nacional

TCOR – Tenente-Coronel

TGEN – Tenente-General

TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação

TILD – Trabalho Individual de Longa Duração





ÍNDICE DE ANEXOS

- Anexo A** – Sector Público/Sector Privado
- Anexo B** – A Administração Pública
- Anexo C** – A Especificidade cliente/cidadão
- Anexo D** – A Distinção entre ética e moral
- Anexo E** – Doutrinas Éticas
- Anexo F** – O que é a formalização ética?
- Anexo G** – Estruturação e Níveis de Ética
- Anexo H** – Mudança psicológica *versus* mudança sociológica
- Anexo I** – As dimensões da reflexão ética nas organizações
- Anexo J** – O Desafio do Relativismo
- Anexo K** – A Liderança ética como agente da modernização
- Anexo L** – Ferramenta Conceptual Ética (Padrões Éticos)
- Anexo M** – Doze questões para a tomada de decisão ética
- Anexo N** – Valores de Liderança e Liderança Moral
- Anexo O** – Princípios do Poder Ético
- Anexo P** – Os subsistemas da cultura organizacional
- Anexo Q** – O Processo de Motivação
- Anexo R** – A Circulação da informação – uma questão ética
- Anexo S** – Glossário de conceitos



PREÂMBULO

Escrever sobre ética não é fácil. Elaborar um trabalho sobre ética e administração é uma tarefa árdua e sempre passível de diversas interpretações, pois aborda questões complicadas e melindrosas. Falar delas numa linguagem simples e fácil de compreender é, pois, um desafio.

Numa época de acentuada anomia, mais necessário se torna não só fundamentar, como também incentivar, toda e qualquer regra de vida que nos fixe a uma existência partilhada, numa prática de princípios aglutinadores e conducentes a uma convivência equilibrada e de profunda realização comunitária.

Verificamos, com alguma preocupação, sinais de deterioração ética. É raro o dia em que um funcionário da Administração Pública não se veja envolvido num dilema ético. Contudo, se forem seguidos escrupulosamente alguns princípios, acabamos por verificar que constituem uma garantia de sucesso e de uma gestão ética e responsável que, por vezes, tão afastada parece estar da maioria das empresas modernas e com maior acuidade na Administração Pública.

O comportamento ético está relacionado com o amor-próprio. Todos aqueles que se sentem bem consigo próprios preenchem a condição indispensável para resistir a pressões (venham elas de onde vierem) e para fazer o que está certo em vez do que é apenas conveniente, popular ou lucrativo. Temos de acreditar que uma forte conduta moral é meio caminho andado para o sucesso.

Façamos votos que o trabalho que se segue possa fornecer tanto os conhecimentos necessários para melhor resolver os dilemas que tivermos de enfrentar, como a inspiração suficiente para agir de um modo eticamente compatível com as suas convicções. Esperamos que ajude a vida de todos aqueles que conosco trabalham, tornando-a mais auspiciosa, produtiva e feliz.

O trabalho agora realizado destina-se a todos aqueles que têm de enfrentar dilemas éticos, mas principalmente àqueles que não sabem o que podem fazer para ajudar a criar uma atmosfera de trabalho saudável, onde não seja preciso iludir para vencer. A ética, mais que uma opção é uma obrigação humana. Um compromisso com a qualidade das pessoas. Mais que condenar, a ética pretende promover e elevar a qualidade dos serviços e, acima de tudo, a qualidade humana.

Recordamos que fazer o que está certo ainda é a melhor maneira de agirmos, tanto nas empresas, como na Administração Pública ou no dia-a-dia.



GLOSSÁRIO DE CONCEITOS

Administração – Processo de planear, organizar, liderar e controlar o trabalho dos membros da organização, e de usar todos os recursos disponíveis da organização para alcançar os objectivos estabelecidos.

Altruísmo – Padrão ético que dá o máximo valor ao comportamento agradável ou gratificante para a sociedade.

Auditoria social – Relatório descrevendo as actividades de uma organização numa determinada área de interesse social, como protecção ambiental ou envolvimento com a comunidade.

Atribuição de poderes – Acto de, em todos os níveis hierárquicos, dar aos empregados a autoridade e responsabilidade para tomarem as suas próprias decisões.

Autoridade – Direito legítimo de utilizar os recursos atribuídos, com vista a atingir um objectivo ou cumprir uma tarefa delegada. O direito de dar ordens e exigir obediência. As bases legais da autoridade formal são a propriedade privada, o Estado ou um Ser Supremo.

Burocracia – Configuração organizacional que se baseia na especialização do trabalho, numa hierarquia de autoridade específica, num conjunto formal de regras e procedimentos e em critérios rígidos de promoção e selecção.

Centralização – Dimensão da estrutura organizacional que se refere ao grau em que a autoridade é retida nos cargos de topo.

Código de ética (ou código de conduta) – Declaração dos valores, crenças e normas de comportamento ético de uma empresa, normalmente definidos pelos gestores de topo. Este código deve fornecer aos empregados as orientações para lidar com os dilemas éticos, tal como clarificar a posição da empresa em áreas de incerteza ética e nas suas relações e responsabilidades perante os seus diferentes constituintes.

Complexidade – Dimensão da estrutura organizacional que se refere ao grau em que o trabalho da organização está relativamente especializado.



Comunicação – Transmissão de informação e da sua compreensão através do uso de símbolos comuns.

Comunicação ascendente – Comunicação que flui das pessoas em níveis inferiores de uma estrutura organizacional para as de nível superior. As formas mais comuns de comunicação ascendente são as caixas de sugestões, as reuniões de grupo e as acções de apelo ou de recurso.

Comunicação descendente – Comunicação que flui de pessoas dos níveis mais elevados da estrutura organizacional para as de níveis mais baixos. O tipo de comunicação descendente mais comum é a transmissão de instruções de trabalho de um superior para um subordinado.

Comunicação horizontal – Tipo de comunicação que ocorre quando o emissor e o receptor se encontram no mesmo nível da organização.

Cultura organizacional – De acordo com Schein (1984) a cultura organizacional é definida como um “modelo de postulados elementares, inventados por um determinado grupo, descobertos ou desenvolvidos com vista a resolver os seus problemas de adaptação externa e interna, e que foram julgados suficientemente eficazes para serem ensinados a novos membros enquanto procedimento adequado para perceber, pensar e reagir diante dos problemas postos”. É, pois, um conjunto de conhecimentos importantes, como normas, valores, atitudes e crenças, compartilhados pelos membros da organização.

Delegação – Processo de distribuição descendente da autoridade, na organização.

Descentralização – Delegação de parte da autoridade adequada à tomada de decisão. Todas as organizações funcionam com um determinado grau de descentralização, frequentemente conseguida através da criação de pequenas unidades organizacionais autónomas.

Desempenho individual (do administrador) – A medida de quão eficiente e eficaz é o indivíduo (administrador), e da competência com que ele determina e alcança os objectivos apropriados.

Desempenho organizacional – O trabalho das organizações.



Desenvolvimento organizacional – Método que tem como objectivo facilitar a mudança e o desenvolvimento das estruturas e processos, das pessoas e tecnologia, melhorando os processos de solução de problemas através de uma administração eficaz da cultura organizacional.

Direcção – Método de controlo de acompanhamento pelos gestores, que consiste na comunicação de ordens aos subordinados e na supervisão do seu trabalho.

Egoísmo – Padrão ético que dá o máximo valor ao comportamento gratificante para o indivíduo.

Estrutura organizacional – Configuração formalmente definida de tarefas e de relacionamentos de autoridade. A estrutura organizacional é análoga ao conceito biológico do esqueleto.

Factores de motivação – Identificados por Herzberg na sua teoria dos dois factores da motivação, são as condições de trabalho que, caso estejam presentes, permitem atingir níveis elevados de motivação e de satisfação no trabalho. No entanto, a ausência destes factores não significa um elevado nível de insatisfação. Herzberg identificou seis desses factores (por ex.: realização, reconhecimento e progressão).

Formalização – Dimensão da estrutura organizacional que se refere ao grau em que existem, na forma escrita, políticas, regras e procedimentos.

Hierarquia das necessidades – Quadro de referência plural largamente adoptado, proposto pelo psicólogo A. H. Maslow, sobre a motivação. São duas as linhas principais desta teoria: (1) só as necessidades que ainda não foram satisfeitas podem influenciar o comportamento; e (2) as necessidades humanas organizam-se hierarquicamente segundo a sua importância – quando o primeiro nível foi satisfeito, um nível superior de necessidades surge então a exigir satisfação. Maslow distingue cinco níveis gerais de necessidades: fisiológicas, de segurança, sociais, de estima e de auto-realização.

Organização – Duas ou mais pessoas trabalhando juntas e de modo estruturado para alcançar um objectivo específico ou um conjunto de objectivos.



Outsourcing – Este termo parece estar implicitamente associado às empresas que sendo contratadas por um cliente para executarem determinada actividade, por sua vez, contratam outra empresa para a realização de uma ou mais tarefas parciais dessa actividade, dando assim lugar a uma subcontratação. Ora, no caso do Exército, assim como na restante Administração Pública (AP), tal cenário normalmente não se passa, isto é, não se considera que existam clientes a contratar a execução de actividades, não havendo então lugar a posterior subcontratações, mas sim, apenas a simples contratações. Esta é a razão principal pela qual se designa, nos meandros internacionais a subcontratação de uma empresa pela AP de “*contracting out*”, que numa tradução livre corresponderá ao termo “contratação externa”.

Pluralismo – Conjunto de orientações ou princípios, hierarquicamente ordenados segundo a sua importância, com base nos quais uma pessoa pode tomar uma decisão ética.

Recrutamento – Criação de uma lista de candidatos ao trabalho, de acordo com as especificações dos recursos humanos.

Rede de comunicação – Conjunto de canais, dentro de uma organização ou de um grupo, através do qual a comunicação se processa.

Relativismo Cultural – Ideia de que a moralidade é relativa a uma cultura, sociedade ou comunidades específicas.

Relativismo Ingénuo – Ideia de que todos os seres humanos são, em si, padrões pelos quais as suas acções devem ser julgadas.

Teoria da equidade – Teoria da motivação proposta por J.Stacy Adams. Segundo este autor, quando uma pessoa acredita que o seu *ratio de input/output*, comparado com o de outras pessoas, não é equilibrado ou justo, existe um estado de inequidade essa pessoa deveria, então, ser motivada, por forma a que as suas comparações voltassem ao estado de equidade.

Teoria de Vroom-Yetton-Jago – Teoria situacional da liderança, que tenta identificar o estilo de liderança adequado a determinado conjunto de circunstâncias ou situações. Os estilos de liderança são definidos pelo grau de participação dos subordinados na tomada de decisão.

Teorias de conteúdo – Teorias sobre a motivação humana, que procuram identificar o que existe num indivíduo ou no ambiente de trabalho que motive e sustente o comportamento.



Teorias de processo – Teorias sobre a motivação humana, que tentam explicar e descrever o processo pelo qual o comportamento se activa, direcciona, sustenta e, finalmente, termina.

Teoria do reforço – Desenvolvida pelo psicólogo F. Skinner, é uma abordagem à motivação baseada na “lei do efeito” - a ideia de que o comportamento com consequências positivas tende a ser repetido, enquanto o comportamento com consequências negativas tende a não ser repetido.

Tomada de decisão – Processo de análise e deliberação conducente a uma decisão. As decisões, como resultado final do processo de tomada de decisão, são os meios pelos quais o gestor tenta atingir um estado desejado.

Valores – Conjunto duradouro de convicções que uma pessoa tem e que foram adquiridas desde jovem. Normalmente, os valores afectam o modo de conduta do indivíduo.



ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
ENQUADRAMENTO TEÓRICO	1
DEFINIÇÃO DO OBJECTIVO DA INVESTIGAÇÃO	3
IMPORTÂNCIA DO ESTUDO	3
DELIMITAÇÃO DO ESTUDO	4
QUADRO LEGAL DE REFERÊNCIA	5
METODOLOGIA.....	5
ORGANIZAÇÃO E CONTEÚDO DO ESTUDO	6
I. A GESTÃO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	7
I.1. ENQUADRAMENTO LEGISLATIVO.....	7
I.2. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A SUA ENVOLVENTE	8
I.3. A INSERÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	10
II. A MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	13
II.1. A MODERNIZAÇÃO COMO PROCESSO DE RACIONALIZAÇÃO	13
II.2. A MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – UMA VISÃO ESTRATÉGICA	14
III. A ÉTICA – SEU SIGNIFICADO	20
IV. A ÉTICA E ADMINISTRAÇÃO NO CONTEXTO DA MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	23
IV.1. A ÉTICA EM GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	23
IV.2. A CIDADANIA NA GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	24
IV.3. ÉTICA, CONFIANÇA, CONTROLO E RESPONSABILIDADE	32
IV.4. A NECESSIDADE DE ÉTICA NA MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	39
IV.5. PRINCÍPIOS DO PODER ÉTICO NA MODERNIZAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA....	41
V. A APLICAÇÃO DA ÉTICA E ADMINISTRAÇÃO ÀS FORÇAS ARMADAS E AO EXÉRCITO	42
V.1. A ESPECIFICIDADE DA INSTITUIÇÃO MILITAR	42
V.2. OS MODOS DE RELACIONAMENTO ÉTICO	44
CONCLUSÕES.....	52
PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES	55
EPÍLOGO	57
BIBLIOGRAFIA	58
ANEXOS	69



INTRODUÇÃO

Enquadramento teórico

A história do mundo moderno, principalmente no último século, tem-se caracterizado por mutações constantes, fruto do progresso tecnológico e de renovações incessantes no comportamento social e nos conceitos, que têm provocado um clima de incerteza nas organizações, a que do antecedente não estavam habituadas.

Neste contexto, há, porém, mudanças de natureza descontínua, que precisam de recorrer à intuição e à criatividade para que se reinventem novas formas de governação, de administração e de gestão. Actualmente, a plena integração na União Europeia e os processos acelerados de inserção internacional e de transformação interna de Portugal, levam a que a Administração Pública (AP) se reorganize, exigindo melhores e mais rápidas respostas. Modernizar a AP tem sido um dos grandes objectivos da gestão governativa nos últimos anos. É assim que a questão da ética entrou na esfera da actualidade. O estudo da relação entre os meios empregues e os fins visados faz, portanto, aparecer uma preocupação de ordem ética, que atravessa todos os domínios da gestão. As organizações são assim levadas a colocar-se questões fundamentais a propósito das suas responsabilidades para com os seus membros e a sociedade.

É dentro deste espírito e dado o assumir da profissionalização das Forças Armadas (FA) através de “um novo modelo de serviço militar” que o Exército se encontra empenhado na sua modernização, recorrendo a novas formas de administração e de financiamento.

Cabe aqui, no entanto, conhecer a raiz etimológica das palavras fulcrais que compõem o título do trabalho que nos propusemos apresentar¹.

Analizando a expressão “Administração Pública” encontramos nela dois conceitos diferentes: administração, e pública.

A etimologia da palavra administração traz em si a semente da ambivalência: enquanto que alguns etimologistas consideram que a palavra deriva da locução latina *ad manus trahere* que significa trazer à mão, conduzir, dirigir, outros defendem que ela proviria de «... *minister*...- o auxiliar, agente ou intermediário no desempenho de um serviço...». Por outro lado, “público” é um adjectivo que vem do latim *publicu* que pode ter dois significados diferentes: o primeiro significado, relativo ao povo (comum a todos); o segundo, que pertence ao Estado (oficial).

¹ A ética é tratada em capítulo separado.



Assim, o primeiro significado refere-se ao objecto de actuação (bens/serviços destinados ao uso de todos), e o segundo significado refere-se à fonte do poder de decisão (que provém do poder estatal). Desta forma, aplicando-lhe o conceito de “administração” às duas dimensões do conceito de “público” teremos uma ideia de AP que significa a gestão de recursos pertencentes a todos, e uma ideia de AP que significa o poder de decidir afectando todos.

Relativamente à palavra modernização, ela deriva do latim *modernu-*, e significa, de forma lata, a adopção do actual, do que tem uso recente, do *hodierno*, para substituição do existente ou para aquisição de nova capacidade. É o acto de modernizar, ou seja, adequar ao uso que o presente ou o futuro requerem, prevendo-se que se mantenha adequado durante um tempo de vida útil programado.

No que diz respeito ao termo gestão (do latim *gestione*, de *gerere*) significa levar uma coisa, encarregar-se dela, fazer, cumprir, realizar ou executar. Em português, existe a tendência de usar a gestão (por exemplo, de empresas) num sentido mais amplo do que administração (pública, hospitalar, fiscal e outras). O primeiro é preferido pelas ciências sociais e humanas e pela literatura organizacional em geral (o governo dos homens), enquanto o segundo apresenta uma conotação mais jurídico-normativa e institucional (a administração das coisas).

De uma forma bastante simplista pode dizer-se que em todas as organizações há gestão, porque de uma forma contínua se executam todo um conjunto de actividades utilizando vários recursos e, de forma mais ou menos sistematizada, se vão tomando decisões e criando sistemas e processos que têm como objectivo tornar mais eficiente a execução dessas actividades. A gestão é pois uma noção globalizante e fluida. Pode designar as funções de direcção, ser sinónimo de organização do trabalho, de mobilização e de gestão de recursos humanos ou, de uma forma mais lata, englobar a quase totalidade das diversas e mais heterogéneas actividades das organizações.

Existe, porém, uma diferença entre a gestão resultante da mera repetição da prática e do natural bom senso, e a Gestão como metodologia que se aplica às organizações.

Podemos caracterizar esta última da seguinte forma: resulta, por um lado, da sistematização racional e desenvolvida de práticas e apresenta soluções que, em princípio, optimizam o funcionamento e os resultados; e, por outro, permite a antecipação de médio prazo, evitando erros e, portanto, não constitui uma mera resposta à prática. Por haver assim uma Gestão sistematizada, é possível que as organizações iniciem a sua actividade beneficiando da aprendizagem de séculos da actividade de organizações anteriores.



Como resultado, podemos então afirmar que, enquanto a administração pública é a organização destinada a implantar as leis e as políticas públicas, a gestão pública, por sua vez, é a aplicação às actividades da administração pública dos fundamentos da gestão, ou seja, a tomada de decisões numa perspectiva de optimização da relação entre os objectivos, os constrangimentos e os recursos.

A vida em comum é-nos imposta pela própria natureza humana. Com efeito, só vivendo em sociedade, onde todos se encontram ligados por laços de solidariedade, será possível atingir objectivos comuns. Mas para que a sociedade possa existir, é necessário o estabelecimento de um conjunto de regras que regulem as várias manifestações humanas, limitando assim os poderes de cada um no interesse de todos.

Sendo certo que o Homem tem necessidades a satisfazer, o único caminho que existe é o da sua integração num grupo, e que deu lugar às Nações. Quando, porém, as Nações se encontram politicamente organizadas, dispondo de uma autoridade definida, poderes legais, militares e administrativos, que se exercem soberanamente sobre um território, então tomam o nome de Estado².

Têm os Estados, como incumbências prioritárias, promover o aumento do bem-estar e segurança dos povos e orientar o desenvolvimento económico e social dos países. Para o funcionamento concordato dos Estados, houve a necessidade de obter e gizar regras comumente aceites que redundaram na AP. Esta engloba, em Portugal, as FA como sua parte integrante e, consequentemente, também o Exército.

Definição do Objectivo da Investigação

Face ao tema proposto, “Ética e administração no contexto da modernização da Gestão e Administração Pública. Reflexos nas Forças Armadas e no Exército em especial”, pretende-se analisar e determinar concretamente o significado do termo modernização da Gestão e Administração Pública e como pode essa modernização ser alcançada com maior eficácia nas Forças Armadas e no Exército em especial através de uma responsabilização ética.

Importância do Estudo

Quanto à importância do tema agora apresentado, estamos convencidos de que ao aprofundarmos a análise do que tem acontecido no Sector Público Administrativo (no qual se

² O Estado português é unitário e respeita na sua organização os princípios de autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública. Os arquipélagos dos Açores e da Madeira constituem regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos e de órgãos de governo próprios (Artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa, revista pela Lei Constitucional n.º 1/97 de 20 de Setembro – quarta revisão constitucional). A V Revisão Constitucional data de 12 de Dezembro de 2001.



incluem as FA e o Exército) em termos de gestão, nos últimos anos, perceberemos que se perfilam no horizonte um conjunto de mudanças, cujos contornos já começam a ser perceptíveis a partir de certas linhas de tendência. A gestão dos recursos financeiros e materiais, postos à disposição do Exército para o cumprimento das suas missões consignadas em diploma legal específico, por ser uma actividade complexa, pode assumir diferentes formas e usar diferentes técnicas consoante os objectivos a atingir e o ambiente sistémico em que se insere.

Como muitas firmas do sector privado que apresentam novas condições competitivas, as organizações públicas estão também a confrontar-se com pressões para se adaptarem às novas circunstâncias. Como resultado, estão a emergir novas formas de AP. Estas reformas administrativas reflectem uma resposta pragmática tanto à redução do financiamento público de muitas actividades estatais de previdência como às pressões localmente específicas criadas pelas necessidades económica, demográfica e social.

Neste período de desintegração da “velha ordem”, a descentralização e a flexibilidade estão a provocar o desenvolvimento de métodos alternativos ao fornecimento de serviços colectivos. Estas mudanças estão a ser acompanhadas por novas políticas que visam a adaptação às circunstâncias, cuja tendência é procurar formas de descentralizar, adoptar e melhorar a eficiência dos serviços estatais.

Nos dias de hoje, com a redução significativa dos efectivos, a racionalização da estrutura organizacional e a racionalização dos meios financeiros urge a modernização da Gestão e da AP. Face à complexidade de tal desiderato, a responsabilidade ética constitui-se num valor fundamental de legitimação do funcionamento da administração. Desde o final da década de oitenta, a questão ética entrou no campo da actualidade, constatando-se, desde então, um recurso incessante à ética e aos diferentes valores. Esta tendência não depende do acaso. Explica-se, antes, pelas necessidades do momento. As razões para este reaparecimento da necessidade de ética serão analisadas ao longo deste trabalho considerando-a como uma extensão estratégica da gestão.

Delimitação do Estudo

Dada a natureza deste trabalho, delimitamos o presente estudo ao levantamento das envolventes éticas que contribuem para a modernização da AP e definir quais os reflexos nas FA e no Exército em especial.

Conscientes das limitações da reflexão realizada, importa referir que a investigação aqui traduzida deve ser entendida como uma primeira abordagem à temática realizada.



Quadro Legal de Referência

A abrangência da temática abordada, faz com que o normativo legal que a enforma seja relativamente extenso e se encontre disperso por vários diplomas legais. Face a esta situação, procurou-se reunir a legislação mais importante para a construção do nosso quadro legal de referência (vide Bibliografia).

Metodologia

O percurso metodológico adoptado inicia-se através da realização de uma pesquisa bibliográfica e documental (nomeadamente legislação) sobre o tema em questão. Define-se, em seguida, a questão central que guia a nossa investigação, que é a de determinar qual a relevância que deverá ser atribuída à responsabilização e reflexão ética na AP, na qual se inclui as FA e o Exército, e as formas de modernização da mesma.

Deduzidas as questões derivadas a partir da questão central, as hipóteses orientadoras do estudo foram levantadas, com base na percepção de que:

- O peso excessivo da burocracia dos serviços públicos tem sido um dos responsáveis pela perda de competitividade, impedindo a adaptação da AP à sociedade económica e a abertura à cidadania;
- A diminuição e limitação da responsabilidade profissional e da iniciativa individual é devido à forte centralização hierárquica que constitui o modelo organizacional da administração;
- Existe uma profusão de regras e procedimentos potenciando o fechamento administrativo na sua relação com os cidadãos;
- Uma sociedade com uma economia moderna exige uma AP eficiente nas prestações e transparente nas decisões.
- Existe desmotivação no trabalho e subaproveitamento do potencial dos recursos humanos em razão da não diferenciação da relação contratual e do desempenho individual;
- Uma prática administrativa alheia das exigências dos programas de *accountability*;
- As expectativas da sociedade em relação ao papel da AP são cada vez maiores e mais abrangentes, não podendo estas limitar-se a desenvolver os bens e serviços que melhor satisfaçam as necessidades dos cidadãos. Devem incluir, igualmente outro tipo de objectivos, como a transmissão de informação fidedigna.



Organização e Conteúdo do Estudo

Este trabalho está organizado de acordo com a sequência lógica que pretendemos atribuir à nossa fundamentação e inclui a introdução, cinco capítulos e conclusões. Após a presente introdução, começa-se por efectuar uma análise abrangente do conceito de AP e a inserção das FA na administração directa do Estado bem como alguns dos regimes administrativos em vigor.

No segundo capítulo, analisa-se o que se entende por modernização da gestão e da AP e em que medida este desafio contribui para uma mudança de atitude face às novas exigências colectivas.

No terceiro capítulo analisamos o significado da ética, sendo que os quarto e quinto capítulos incidem sobre o modo como a ética e a administração podem ser aplicadas na modernização da Gestão e da AP e por extensão às FA e ao Exército; procura-se ainda definir se “a nova administração pública” para o século XXI é mais uma questão ética ou empresarial, dando particular ênfase aos aspectos de cidadania e responsabilização ética.

Por último, perspectivando o que poderá ser o futuro nesta área, é feita uma síntese das principais conclusões do presente trabalho e recomendadas as acções julgadas adequadas à implementação das propostas aqui incluídas.



I. A GESTÃO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

I.1. Enquadramento legislativo

A AP, pode ser definida no seu sentido orgânico ou subjectivo como sendo o conjunto de órgãos, serviços, funcionários e agentes do Estado, bem como as demais pessoas colectivas públicas que asseguram em nome da colectividade a satisfação regular e contínua das necessidades colectivas de segurança, cultura e bem-estar económico e social. No entanto, analisando num sentido material ou objectivo e colocando a ênfase na sua actividade, pode dizer-se que, a administração pública³ é a actividade típica dos serviços públicos e dos funcionários e agentes administrativos desenvolvida no interesse geral da comunidade e sob a direcção ou fiscalização do poder político, com vista à satisfação regular e contínua das necessidades colectivas individualmente consumíveis (bens ou serviços), obtendo para o efeito os recursos mais adequados e utilizando as formas mais convenientes.

Por seu lado, a Constituição da República Portuguesa (CRP) identifica concretamente a finalidade da AP quando diz que “(...) visa a prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos”⁴. Esta distingue-se da Administração Privada por via dum objecto, fim e meios utilizados diferentes (vide Anexo A – Sector Público/Sector Privado).

A ideia de que a AP constitui uma realidade complexa tem tradução na alínea d) do artigo 199º da CRP, o qual dispõe que “compete ao Governo, no exercício de funções administrativas: dirigir os serviços e a actividade da administração directa do Estado, civil e militar, superintender na administração indirecta e exercer a tutela sobre esta e sobre a administração autónoma”. No entanto, a Constituição não atribui a cada um destes universos uma extensão concreta pelo que é somente a lei ordinária que procede à discriminação das entidades que em cada um se compreendem e fá-lo no n.º 2 do artigo 2º do Código do Procedimento Administrativo (CPA)⁵, que discrimina quais os órgãos incluídos na AP e sujeitos às orientações emanadas pelo Governo no âmbito das suas competências.

³ Se em sentido orgânico, usam iniciais maiúsculas – Administração Pública – ou explicitam organização administrativa pública; se em sentido material, usam minúsculas – administração pública – ou explicitam actividade/acção administrativa pública.

⁴ Artigo 266.º, Princípios fundamentais, do Título IX, Administração Pública da Lei Constitucional n.º 1/92, de 25 de Novembro, Diário da República, I Série – A.

⁵ Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 6/96, de 31 de Janeiro.



Os diversos componentes da administração ficam, nos termos do artigo 182º da CRP, subordinados ao mesmo órgão supremo – o Governo – o qual é designado como “órgão superior da administração pública”.

Finalmente, a Lei n.º 4/2004 de 15 de Janeiro, estabelece os princípios e normas pelos quais a organização, a estrutura e o funcionamento da administração directa do Estado se devem orientar, sempre norteados pela prossecução do interesse público⁶.

I.2. A Administração Pública e a sua envolvente

Talvez o mais genuinamente humano no fenómeno organizacional seja o sentido de comunidade, que se reconhece principalmente na comunhão de objectivos (propósito da organização). Com efeito, parece hoje pacífico considerar uma organização de trabalho como um conjunto de meios humanos e materiais que se juntam para atingir determinadas metas ou resultados que a todos interessam⁷. Como diria Michael Porter, um conjunto de pessoas que se organizam para fazer render os seus talentos, as suas diferenças e competências específicas. Neste sentido, a AP é uma organização de trabalho muito antiga. Com efeito, nunca se deve esquecer que a existência e a organização da administração pública são muito anteriores às do Estado. O seu nascimento respondeu a objectivos bem determinados e o seu funcionamento adaptou-se ao poder que a criou e que ela representava, dando origem a um fenómeno especial, típico, que serviu de modelo ao longo do tempo a muitas outras organizações de trabalho.

A AP é, pois, uma funcionalidade específica – e indispensável e insubstituível – das sociedades, e que assenta em quatro fundamentos: legitimidade de matriz política, como emanção da noção de soberania/poder soberano; organização de matriz assente nos princípios teóricos e regras práticas de gestão, como aplicação, a um caso particular e bastante complexo, dos conhecimentos e das técnicas correspondentes (aliás, sobretudo desenvolvidas, consciencializadas e sistematizadas já no século XX); motivação de matriz assente no domínio da consciência, ao nível da motivação pessoal e do grau de consciência específica

⁶ Aplicação da presente lei às FA, faz-se sem prejuízo das necessárias adaptações constantes das respectivas leis orgânicas.

⁷ O reconhecimento da importância do capital humano no interior das organizações só foi alcançado com o desenvolvimento da Teoria das Relações Humanas por Elton Mayo, em meados do século XX. Este autor promoveu uma revolução nos conceitos administrativos, contestando os antigos conceitos clássicos da autoridade, hierarquia, racionalização de trabalho, princípios gerais de administração, conceitos estes emasiadamente rígidos e mecanicistas. Com a sua teoria promoveu a humanização e a democratização da administração das organizações.



das organizações; e (modo de) exercício do poder de matriz exclusivamente assente no domínio da moral, implicando a exigência de ética nos comportamentos.

Sem a conjugação de legitimidade, organização, motivação e ética, não existe AP que possa cumprir o seu papel; existirá apenas um grupo social organizado para se apropriar de uma parcela do produto socialmente gerado por outros – isto é, a pura e simples negação do conceito de serviço do Estado.

“O seu poder de influência é enorme quer sobre os seus próprios funcionários, quer sobre os restantes cidadãos e suas organizações, empresas e poder político. Em relação aos primeiros, os seus funcionários, ela impõe-lhes um modo de estar característico, «moldando-os» a comportamentos típicos os quais nem sempre são os que mais eles apreciam e, por vezes, lhes dificultam mesmo as relações com o exterior. Sobre os restantes cidadãos, ela exerce um poder de fronteiras mal definidas, mas ao mesmo tempo muito real e muito difuso e difícil de controlar. Pelo seu próprio funcionamento, ela ajuda a criar um determinado modo social, político e económico, «moldando» uma cultura e uma personalidade colectiva, que nem sempre são as mais eficazes do ponto de vista do desenvolvimento e da qualidade de vida.

Quanto às empresas e outras organizações de trabalho, ela exerce também um poder e influência enormes. Na verdade, ao longo da História, elas têm ido «beber» à AP os «modos-tipo» de funcionamento, originando modelos que se impuseram como norma. Por exemplo, a mera nacionalização de uma empresa privada consegue mudar a cultura dessa empresa, aproximando rapidamente o seu funcionamento daquele que é característico da AP. Por outro lado, a AP faz às empresas exigências administrativas de tal peso burocrático que origina, por vezes, bloqueios ao desenvolvimento destas.

Por fim, o poder político também não lhe escapa. Bem «instalada» na gestão dos bens públicos, intermediária entre a decisão política e a realidade, está em boas condições para influenciar esse poder político, controlando-o e impondo-lhe muitas vezes visões e modos de acção que estariam fora dos propósitos iniciais deste.

Mas é possível aperfeiçoar a AP. A prová-lo estão os inúmeros esforços desenvolvidos pelos governos mais recentes, de alguns anos a esta parte, para dotar esta organização de um funcionamento cada vez mais eficaz e mais próximo das aspirações dos cidadãos”⁸. Aliás, a nossa Constituição da República contém normas programáticas que determinam que a AP seja

⁸ SILVEIRA, Paula; TRINDADE, Nelson – A Gestão na Administração Pública, Usos e Costumes, Manias e Anomalias. Lisboa. 1992. pp. 14-15.



estruturada de modo “a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva”⁹.

Torna-se assim pertinente apresentar a definição de Administração Pública. Para Fernando da Silveira “a Administração Pública aparece classicamente como um órgão de execução que propõe ao governo os meios legislativos, regulamentares, financeiros e administrativos da política daquele”¹⁰. Por seu lado, Nelson Trindade e Paula Silveira referem que “Administração Pública é um aparelho produtivo cuja missão é gerir os bens públicos sob as ordens directas dos dirigentes políticos e seguindo as orientações dos seus <<delegantes institucionais>>, os cidadãos”¹¹.

No entanto, o essencial, verdadeira pedra de toque de toda a política de AP é a afirmação, o aprofundamento e a explicitação das ilações decorrentes dos componentes da razão de ser da AP: 1) sentido do Estado; e 2) consciência do dever da função.

I.3. A inserção das Forças Armadas na Administração Pública

Num regime democrático, toda a administração do Estado encontra-se submetida ao poder político, legitimado pela vontade popular. Desde a consagração da teoria da separação de poderes, no fim do século XVIII, que se tem por assente que é ao Governo, como órgão executivo, que compete dirigir os órgãos da AP no exercício da chamada função administrativa. Assim se verifica no caso português, determinando o artigo 182.º da Constituição da República que o Governo “é o órgão de condução da política geral do país e o órgão superior da administração pública”.

O desempenho da competência administrativa exercida pelo Governo traduz-se, como também decorre da nossa lei fundamental, na direcção da administração directa do Estado, na superintendência relativamente à administração indirecta do Estado e na tutela relativamente à administração autónoma¹² (vide Anexo B – A Administração Pública).

A CRP torna claro que as FA situam-se na Administração directa do Estado e que o Governo é o órgão superior da administração das FA¹³. O círculo legislativo fecha-se com a

⁹ CRP, artigo 267º, n.º 1 e 2.

¹⁰ Cit. por SILVEIRA, Paula e TRINDADE, Nelson – A Gestão na Administração Pública, Usos e Costumes, Manias e Anomalias. Lisboa. 1992. p. 56.

¹¹ SILVEIRA, Paula; TRINDADE, Nelson – A Gestão na Administração Pública, Usos e Costumes, Manias e Anomalias. Lisboa. 1992. p. 48.

¹² Exclui-se, por não interessar para este trabalho, entes jurídicos que se enquadram na administração indirecta do Estado, como é o caso do Instituto de Acção Social das Forças Armadas (n.º 2 alínea c, do artigo 3.º da Lei Orgânica do MDN e Decreto-Lei n.º 284/95 de 30 de Outubro).

¹³ As atribuições do MDN constam, no geral e não em exclusivo, no artigo 34.º da LDNFA e na Lei Orgânica do MDN (Decreto-Lei n.º 47/93 de 26 de Fevereiro, em particular nos seus artigos 1.º e 2.º).



Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDNFA) que no seu artigo 35.º, n.º1 estatui o seguinte: “As Forças Armadas inserem-se na administração directa do Estado através do Ministério da Defesa Nacional”¹⁴.

Esta legislação mostra que as FA são administração pública. O que, evidentemente, não significa que os militares sejam funcionários públicos, em sentido estrito, dado que os militares têm não só uma Missão de particular especificidade, como também um Estatuto próprio, especial e diferenciador.

No entanto, a sujeição das FA à direcção por parte do Governo não se concretiza nos mesmos termos que outros serviços da administração pública. Desde logo, a CRP reserva um título especial para a Defesa Nacional, onde inclui as FA, o título X, separado do título IX relativo à AP. Poderá inferir-se, numa leitura mais apressada que as FA não integram o conceito de administração pública, o que não se verifica; apenas o legislador entendeu conferir uma natureza especial às FA, com as suas inerentes particularidades face à administração pública em geral, desde logo pela atribuição a outros órgãos, de competência sobre as FA. A lei ordinária, como não poderia deixar de ser, recebe e consagra este carácter complexo da administração das FA.

A direcção que o Governo exerce sobre as FA, enquanto integradas na administração directa do Estado, deve tomar em consideração os poderes próprios que aquelas detêm. Com efeito, as FA detêm um grau de autonomia em matéria de organização e gestão sem paralelismos na restante administração pública submetida a administração directa do Estado.

São as particulares responsabilidades do Governo em matéria de defesa nacional que determinam a inserção das FA na administração directa do Estado através do Ministério da Defesa Nacional (MDN). De outra forma, o Governo não poderia ser politicamente responsável pela componente militar da defesa nacional como a lei determina. Esta inserção operou-se, como vimos, com a LDNFA de 1982, que colocou as Chefias Militares na dependência directa do MDN (artigo 35.º).

O ano de 1982, com a revisão da CRP e a entrada em vigor da Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro (LDNFA), marca o fim do qualificado “período transitório” no qual as FA não estavam integradas na administração directa do Estado, nem subordinadas à Assembleia da República, nem ao Governo mas sim ao Presidente da República e ao Conselho da Revolução, situação que já não respeitava os parâmetros definidos na Revisão Constitucional.

¹⁴ Artigo 35.º da Lei n.º 29/82 de 11 de Dezembro (LDNFA). Redacção semelhante é retomada no artigo 1.º da Lei n.º 111/91 de 29 de Agosto (LOBOFA); e também tal como surgia referido no preâmbulo do EMFAR, Decreto-Lei n.º 34-A/90 de 24 de Janeiro.



A publicação da Lei n.º 29/82 constituiu um passo decisivo para “arrumar a casa” em termos de funcionamento e organização da Defesa Nacional e das FA, marcando o início da normal subordinação das FA ao poder político conforme definido constitucionalmente. Com esta lei, as FA passaram a estar integradas na administração directa do Estado, através do MDN e como resultado desta mudança, deu-se a transferência de competências de âmbito administrativo-logístico do Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas (CEMGFA) e dos Chefes de Estado-Maior (CEM’s) dos Ramos para o MDN. Esta entidade governamental passou de facto, em termos legais, a ser politicamente responsável pela administração das FA, pela preparação dos meios militares e resultados do seu emprego e pelo controlo da correcta administração dos meios humanos, materiais e financeiros postos à disposição destas, e por consequência ao Exército.



II. A MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

II.1. A modernização como processo de racionalização

Modernizar a AP tem sido, efectivamente, um dos grandes objectivos da gestão governativa nos últimos anos¹⁵. Representando um dos projectos mais ambiciosos e com fortes repercussões humanas e organizacionais, é lógico que os seus conceitos e fundamentações estejam longe de ser pacíficos.

A ideia de modernização está estreitamente associada à ideia de racionalização. Renunciar a uma é rejeitar a outra. Porém, a modernização reduzir-se-á à racionalização? Pensamos que não. Ela é antes uma componente indispensável e um mecanismo necessário de modernização, criando a segurança e a previsibilidade de que o gestor tem necessidade, contribuindo para a formação destes de uma maneira competente e conscienciosa.

Deste modo, existe uma distinção entre a modernização da AP entendida como uma mudança no relacionamento entre esta e o cidadão, por um lado, e a modernização num sentido mais restrito, centrada fundamentalmente nas suas estruturas internas e que pretende incluir padrões empresariais, por outro lado.

Este modelo e este conceito baseiam-se na ideia de que a administração está a ser alterada de acordo com o modelo das empresas que operam no sector privado e de que a acção administrativa está sujeita a um conceito de mercado semelhante. Nesta transição da burocracia para a gestão empresarial, o cidadão situa-se perante estas “empresas” como “cliente”. Esta nova orientação implica o aumento da qualidade, nas organizações, através da criação de instituições descentralizadas, eficientes e responsáveis.

O objectivo desta racionalização e da introdução simultânea de técnicas de gestão empresarial visa, por um lado, aumentar a viabilidade económica da administração pública (o que significa mais eficiência), esperando-se, por outro lado, que a qualidade das actividades da administração pública melhore de acordo com as expectativas dos cidadãos. Para aqueles que trabalham no sector público, isto pode ter consequências ao nível dos objectivos e do desempenho: o estabelecimento de directrizes ou metas e, com elas, formular os objectivos que deverão ser atingidos pelas actividades administrativas, assegurando, assim, a qualidade.

¹⁵ De entre estas medidas, destaca-se a criação da Comissão para a Qualidade e Racionalidade na Administração Pública em Abril de 1992. Desta iniciativa surgiu o programa Melhoria da Qualidade (XIII Governo Constitucional). Mais recentemente criou-se o Sistema de Qualidade em Serviços Públicos (Decreto-Lei n.º 166-A/99 de 13 de Maio) e o Programa das Equipas de Missão para a Organização e Funcionamento da Administração do Estado em Março de 2001. Todas estas medidas seguem as linhas orientadoras das medidas de modernização preconizadas pelo Decreto-Lei n.º 135/99 de 22 de Abril.



Na prática, o que aqui se advoga é uma separação funcional entre a política e a administração a todos os níveis: a primeira apenas deve ser responsável pelos objectivos estratégicos, ou seja, pelo “quê” da percepção da responsabilidade, ao passo que a administração é responsável pela parte operativa do cumprimento da responsabilidade, ou seja, pelo “como”.

Em geral, as questões relativas à atribuição de responsabilidades têm grande importância para alcançar os objectivos e assegurar a qualidade.

Mas o problema não se restringe a modernizar; tem a ver também com transformar e por isso mesmo é que é preciso ter bem presente que uma reforma é apenas um processo para se chegar a um determinado destino, o que implica ter uma visão do futuro.

No seu discurso da cerimónia de apresentação da Directiva 193/CEME/03 em 14 de Outubro, na Academia Militar, o General Chefe do Estado-Maior do Exército (CEME) afirma que “a transformação do Exército é um imperativo fundamental (...). Transformar e modernizar implica assumir riscos no processo de transição para o novo modelo organizacional”.

Além de um processo de racionalização da organização do Exército e da AP, visando uma economia de recursos, a colaboração com as empresas deverá ter sempre em vista a introdução de novas técnicas empresariais.

A AP tenta assim, sem abdicar de responsabilidades, ultrapassar as suas ineficiências genéticas, modernizar o seu modelo de funcionamento e responder melhor perante as necessidades colectivas.

II.2. A modernização administrativa no contexto da Administração Pública – uma visão estratégica

Ao longo da história e sempre que o homem necessitou de congregar esforços para determinados empreendimentos, foram sendo utilizados determinados métodos e técnicas, que apesar de surgirem de uma forma pouco esquematizada e assentarem numa base empírica e intuitiva, se podem considerar como já fazendo parte, à época, de um processo administrativo.

As instituições militares e religiosas pelas necessidades inerentes à sua estrutura e ao seu objecto foram as primeiras a adoptar determinados princípios e normas administrativas que se constituíram como fonte inspiradora de outras organizações, nomeadamente de tipo empresarial, que a pouco e pouco as foram assimilando e adaptando às suas estruturas.

Na verdade, a arte da guerra sempre teve subjacente a gestão criteriosa de recursos e a adopção de modelos organizativos que permitissem o cumprimento da missão. A título de



exemplo, poderemos afirmar que a recriação do Estado-Maior por Frederico II e as obras de Clausewitz vieram mais tarde a dar importantes ensinamentos às organizações empresariais e à administração pública.

A época actual, caracterizada por desequilíbrios e rupturas mundiais, por profundas e contínuas transformações económicas, sociais, culturais e tecnológicas, obriga a AP a canalizar as suas energias para um esforço constante de adaptação ao meio envolvente.

Os novos desafios que se colocam aos Estados modernos determinam exigências de maior produtividade, de melhor qualidade dos bens e produtos oferecidos pelos serviços públicos, a existência de funcionários motivados e altamente qualificados profissionalmente, bem como o recurso a tecnologias de informação avançadas e a uma maior desburocratização, racionalização e simplificação de estruturas e procedimentos administrativos, garantes de maior flexibilidade e autonomia gestionárias¹⁶.

O estudo da administração pública tem sofrido diversas evoluções variando desde o Estado Protector¹⁷ (preocupação fundamentalmente centralizada com a garantia de Segurança e de Justiça, e decorre do Tratado de Vestefália que coloca um fim à guerra dos 30 anos) até à perspectiva weberiana¹⁸, surgindo posteriormente o Estado-providência¹⁹ como um novo modelo de administração pública, de maior dimensão, com tendência a uma complexificação crescente e a uma estrutura mais complexa onde a divisão do trabalho aumenta, tendo como consequência a progressiva diferenciação e especialização de funções e pela definição clara de níveis e circuitos de comando²⁰.

Este modelo bloqueia frequentemente a iniciativa individual dos funcionários públicos e a participação dos cidadãos nas decisões administrativas. Devido, em particular, à centralização

¹⁶ Nesta área destacaram-se, em Portugal, as iniciativas tomadas no âmbito do programa Sociedade de Informação e no qual se integram as seguintes medidas: o desenvolvimento do portal da AP – o Infocid – e do Sistema de Informação para a Transparência da Actuação da AP (SITAP); utilização de e-mail pelos serviços; possibilidade de pedidos de requerimentos por via electrónica. Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 110/96 de 25 de Junho foi criado o Fórum Cidadãos/Administração, o qual consiste em dar voz, de forma institucionalizada, aos utentes dos serviços públicos emitindo recomendações à AP, recebendo e encaminhando sugestões e reclamações dos cidadãos e colaborando na definição e avaliação de sistemas e indicadores de qualidade. Neste contexto foi criada a Loja do Cidadão e instituído o Livro de Reclamações.

¹⁷ ROSANVALLON, Pierre – A crise do Estado-Providência. 2ª ed., Lisboa. 1984. pp. 17-27.

¹⁸ Max Weber considera haver dois tipos de organizações do aparelho de Estado consoante os seus recursos humanos detenham ou não os meios de administração.

¹⁹ É no segundo império que surge a expressão “Estado-providência” na língua francesa. É criada por pensadores liberais hostis ao aumento das atribuições do Estado, mas igualmente críticos em relação a uma filosofia individualista demasiado radical.

²⁰ A este modelo chamou-se-lhe burocrático. A palavra “burocracia”, neste contexto, não tem o sentido negativo que ela veio a adquirir mais tarde. Ao contrário, a burocracia para Weber representaria a forma mais eficiente e racional de exercício do governo, se vista em comparação com outras formas de administração.



da tomada de decisões, os funcionários dos níveis hierárquicos mais baixos quase nunca têm oportunidades para se sentirem responsáveis.

Desde então, todavia, o papel e as funções do Estado evoluíram em sentidos diferentes.

É hoje sobejamente reconhecido que o resultado global da economia e do desenvolvimento social depende da interligação e complementaridade entre os sectores público, privado e social e tem sido neste sentido que os diversos governos constitucionais se têm proposto legislar, através de diversas medidas que visam promover o crescimento económico, das quais se destacam as que à reforma da AP diz respeito.

Actualmente, a AP visa satisfazer necessidades colectivas, missão que resulta e está em estreita sintonia com o texto constitucional. É pois a dimensão de prestação de serviços ao cidadão e à sociedade que é nuclear nas suas atribuições.

Assim, existe a percepção de que um novo modelo tem de ser desenvolvido, de acordo com a evolução da legislação, das tarefas e das funções, pois a administração pública é moldada pelas condições políticas, sociais e económicas, técnicas e culturais prevaletentes. Mas o problema é: como elaborar um novo modelo para as organizações públicas?

A concepção das organizações inseridas nos seus ambientes e centradas na sua dinâmica interna apoiam-se nos objectivos políticos decorrentes das necessidades sociais e das expectativas da população.

Para assegurar a satisfação destas últimas, deu-se aos chefes maior autonomia e responsabilidade pela gestão (tendo em vista aumentar a eficiência), pedindo-se-lhes contas pelo seu desempenho, concedendo-lhes, em troca, uma maior flexibilidade na utilização dos recursos colocados à sua disposição.

Mas antes de efectuarmos uma análise estrutural da noção de modernização, parece-nos preferível determinar quais são os seus vectores. Modernizar a AP constitui um imperativo que deriva de algumas premissas fundamentais, nomeadamente:

- A exigência de melhores e mais adequados serviços em apoio às necessidades colectivas.
- Os funcionários, quadros e agentes sociais têm as mesmas obrigações de trabalharem com qualidade, responsabilidade e retorno social, a par de direitos e aspirações a sentirem-se realizados na sua actividade.

A reforma e modernização administrativa não se podem resumir à introdução de novos sistemas e instrumentos de gestão nas Organizações. Resultam, para além de uma questão política, de uma forte vontade e determinação para a mudança.



Muitas das experiências de reforma da AP foram inspiradas nos princípios gerais da reforma de Al Gore nos EUA, denominada *National Performance Review*²¹ (e que pode ser traduzida por Análise do Desempenho Nacional, mais conhecida pela Reinvenção da Administração) que estabelecia como objectivo imediato a promoção de uma administração nacional muito mais eficiente do ponto de vista económico. Os “reinventores” instaram os seus órgãos de administração a manifestarem espírito empresarial na busca de formas de prestar melhor serviço público²².

As novas práticas de gestão aplicadas aos serviços públicos deverão, em nosso entender, preocupar-se não só com economia, eficiência e eficácia²³, aspectos fundamentais de uma verdadeira gestão pública, mas também com confiança, equidade, justiça e transparência dessa mesma gestão, nisto residindo os alicerces de uma democracia plena e, talvez, a grande diferença face à gestão privada. Envolver os cidadãos, reduzir o seu afastamento e restaurar a confiança nas instituições, requer da gestão pública novas abordagens, que vão para além do seu tradicional papel tecnocrata, combatendo a lógica meramente economicista e dando espaço a que se estabeleçam relações de confiança, baseadas não só em normas e regulamentos, mas também em valores²⁴.

Tomando estes pressupostos como aceites, a questão coloca-se ao nível dos princípios e procedimentos. Deve existir uma ponderação rigorosa de como adequar os princípios de gestão privada à AP, pois a sua proximidade com a democracia exige cuidados acrescidos que não podem passar pela adopção passiva de modas de gestão. É comumente aceite que a gestão da “coisa pública” tem de ser muito mais exigente, tarefa que não é facilitada devido às restrições que lhe são impostas (procedimentos que assegurem a concorrência, a igualdade dos cidadãos e a legalidade em sentido amplo, mas tudo em observância do princípio da boa administração) as quais no sector privado não existem em tão larga escala.

Sem negligenciar o alcance positivo da prática gestionária para o sector público, nomeadamente, e entre outros, quanto à flexibilidade organizativa, racionalidade de gestão, adaptação célere à envolvente e à mudança, convirá recordar que os objectivos múltiplos e contraditórios do sector público a par de constrangimentos valorativos impõem diferenças

²¹ Para mais detalhes ver GORE, Al – Reinventar a Administração Pública - da burocracia à eficácia. 3ª ed., Lisboa. 1996.

²² A adopção desta perspectiva procura conciliar alguns objectivos das várias modernas teorias de gestão, amplamente divulgadas em DRUCKER, Peter – A Gestão Numa Época de Grande Mudança. Lisboa. 1995.

²³ Entre as abordagens precursoras temos a *public management* e a *new public management; total quality* e a *public governance*.

²⁴ Sobre este assunto ver a Lei n.º 2/2004 de 15 de Janeiro, que no seu artigo 5.º estabelece os princípios de gestão na actuação dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado.



significativas na implementação dos modelos gestionários aplicáveis à esfera pública e privada, sendo desaconselhável a sua transposição de forma imprudente.

Atente-se na análise de Mozzicafredo quando refere que os cidadãos são utentes quando utilizam um produto ou serviço, clientes quando pagam em contrapartida de uma escolha, beneficiários e contribuintes quando portadores de direitos e deveres específicos no âmbito da lógica de redistribuição, eleitores e eleitos no âmbito da lógica da participação pública. Assim, sendo importante a noção de cliente, por denotar a ideia de serviço público e exigir esforço e empenho por parte da AP, convirá recordar que o fascínio pelo modelo do cliente pode negligenciar as restantes interações, tais como as trocas solidárias e socialmente integradoras, e os ajustes nas relações e assimetrias sociais, pondo mesmo em causa a relação contratual e legitimante em política (vide Anexo C – A Especificidade cliente/cidadão).

A natureza peculiar da administração pública reside no facto de que “na administração pública, dá-se prioridade ao bem público ou comum, no desempenho das responsabilidades. Deste modo, as actividades de serviços de tipo empresarial desenvolvidas pela administração pública constituem sempre uma gestão para o bem público ou comum, sujeita à primazia do sistema jurídico”²⁵. O sistema jurídico tem, então, precedência sobre a “ordem funcional”, pois o controlo do sistema é assegurado através da sua ligação à lei, de acordo com o bem público e comum²⁶.

Isto releva a dificuldade em controlar “tão bem” o sector público como uma empresa do sector privado consegue controlar-se. No caso da administração pública, o controlo do sistema por meios jurídicos, tendo em vista o bem público ou comum, não pode ser substituído. Contudo, “é evidente que este facto não impede que, no contexto da modernização (...) da administração, se tente aproximar o mais possível os processos de racionalização (...) dos critérios da racionalização económica”²⁷.

Face a este contexto, “temos de procurar, (...) a maneira correcta de alterar a teoria da burocracia de Max Weber pelo prisma da abordagem da nova gestão pública. Trata-se, por outras palavras, de procurar uma terceira via, entre a pura «economização» da função pública e a burocracia antiquada de Max Weber”²⁸.

Nos dias de hoje, gerir é, conciliar, diariamente e com os olhos postos na antecipação, três grandes ordens de preocupações:

²⁵ MOZZICAFREDDO, J.; GOMES, J. Salis; BATISTA, J. S. – *Ética e Administração*. Lisboa. 2003. p. 39.

²⁶ Idem, p. 43.

²⁷ Idem, p. 39.

²⁸ Idem, p. 44.



- Em primeiro lugar, a racionalização e optimização dos custos;
- Em segundo lugar, a adaptação do modo de gestão ao desafio da modernização, favorecendo uma “abordagem matricial”, cujo intuito é optimizar as suas contribuições obstando à burocracia (descentralização da decisão);
- Em último lugar, a manutenção de uma boa situação financeira, problema fulcral nos dias que correm.

Relativamente à optimização dos custos, a abordagem selectiva que a AP tem de operar nos vários sectores de actividade, é também necessária para a escolha das funções que deverá manter sob o seu controlo directo, no plano interno, ou que confiará a prestadores de serviços externos ou a subcontratantes, bem como ao estabelecimento de parcerias.

Nesta lógica, a AP deve tentar encontrar o máximo de oportunidades para cimentar as suas posições concorrenciais, melhorando os seus métodos de gestão, reforçando a sua especialização e aberta à permanente inovação neste domínio.

De todos os factores-chave de sucesso, a organização é hoje um dos mais importantes. O modelo de gestão hierárquico desaparece para dar lugar a uma organização em rede, o que pressupõe uma evolução das relações de poder rumo a uma maior descentralização.

Embora se tenha regido durante muito tempo por princípios aparentados com o modelo militar, a AP deve procurar ser flexível e reactiva, ter uma organização maleável, de forma a estar em condições de optimizar a gestão de fluxos, quer se trate de fluxos imateriais (informações, serviços), financeiros ou materiais.

Os traços gerais de uma nova “administração pública” começam a tornar-se visíveis contra este pano de fundo, em que a eficácia e a eficiência adquiriram uma maior notoriedade do que tinham anteriormente, estando presentemente a surgir a imagem do “gestor administrativo”, em oposição ao “governante organizacional” das organizações burocráticas tradicionais, que agiam de acordo com o tipo ideal criado por Max Weber. A administração pós-burocrática ocupa agora o primeiro plano.

A existência de novas formas de organização pós-burocráticas, nomeadamente no desenvolvimento preferencial da gestão por projectos e do trabalho em equipa nas estruturas até agora hierarquizadas vêm implementar, na administração pública, o principal objectivo da modernização: a orientação para o cidadão, ao mesmo tempo que se estabelece uma ligação com o empenhamento dos cidadãos.



III. A ÉTICA – SEU SIGNIFICADO

A génese da ética, vamos encontrá-la na antiga Grécia, que cultivava, mais que tudo, a *Sofia* (sabedoria) que habitava entre os homens (*ethos*). O princípio da sabedoria era o Bem, habitualmente ligado ao pensamento, que sempre predispõe e condiciona a acção.

O termo “ética” provém, etimologicamente, da palavra *ethos*, do grego arcaico, o que inicialmente significava (em particular, na *Ilíada* de Homero) paradeiro ou residência comum. Mais tarde ele adquiriu outros significados: hábito, temperamento, carácter, mentalidade.

A filosofia antiga atribui-lhe um sentido terminológico, designando por ele a natureza, o carácter estável dum certo fenómeno físico ou social.

A história da palavra *ethos* reflecte o importante facto de que os hábitos e o carácter das pessoas nascem no processo de convivência. Naturalmente que o carácter identifica todo o indivíduo, quer sob o ponto de vista da cidadania quer sob o aspecto profissional.

Aristóteles partiu da palavra *ethos* dando-lhe o sentido de “carácter” formando o adjectivo *ethicos* (ético). O grande filósofo designou com este termo toda uma classe de virtudes humanas, ou seja, as virtudes do carácter (coragem, comedimento e outras), que se distinguem das virtudes da razão, chamadas também “virtudes dianéticas”. A fim de assinalar a ciência que estuda as virtudes éticas, Aristóteles criou um novo substantivo – *ethica* (ética) e que se encontra em títulos de algumas das suas obras²⁹.

A história da palavra “ética” encontra-se também em Roma. O análogo latino aproximado da palavra *ethos* é o termo *mores* que se traduz como temperamento, hábito, carácter ou conduta. Os romanos formaram, orientando-se pela experiência grega e alegando directamente Aristóteles, o adjectivo *moralis* (relativo ao carácter, costumes) proveniente da palavra *mores*; mais tarde, no século IV da nossa era, este deu origem ao termo *moralitas* (moral). Logo, a palavra grega *ethica* e a palavra latina *moralitas* coincidem quanto ao sentido etimológico.

Moral ou ética?³⁰ Os termos moral e ética são frequentemente utilizados de maneira intermutável (vide Anexo D – A distinção entre ética e moral). Confrontada com o uso, a questão tem a sua pertinência.

No entanto, os termos “ética” e “moral” difundiram-se por toda a Europa, tendo adquirido, no processo de desenvolvimento cultural, diversos conteúdos (vide Anexo E – Doutrinas

²⁹ Ética a Nicómano, Grande Ética, Ética de Eudémones.

³⁰ Para mais detalhes sobre este assunto ver ALVES, Gen. José Lopes – Ética Militar - Aspectos de uma Teoria e da sua Realização. Lisboa. 1997. pp. 18-20.



Éticas). A ética define-se por uma exigência de sistematização, por uma abordagem crítica. Na sua acepção moderna corrente, evoca uma concepção coerente e pessoal da vida, enquanto a moral designa o conjunto das regras de comportamento geralmente admitidas por uma determinada sociedade. A distinção, contudo, é discutível. É verdade que a diferenciação entre uma moral “social” e uma ética “pessoal” pode admitir-se na fase de deliberação do acto moral ou da decisão ética. O acto moral refere-se, implícita ou explicitamente, a um fundo de normas comuns e convencionadas. A decisão ética passa por um processo interior crítico de fundação e de legitimação das normas. Por um lado haveria uma consciência que se obriga a si própria a seguir regras, por outro uma consciência que procura definir as suas obrigações.

Esta demarcação perde contudo alguma da sua pertinência quando o acto moral e a decisão ética são encarados na sua justificação e na sua efectuação. O aspecto propriamente social ou individual já não é, então, realmente discriminante.

Ou, para nos limitarmos a uma concepção tradicional, porque o acto moral e a decisão ética, dependendo ambos da pessoa e da sua esfera privada, se inscrevem necessariamente num espaço social aquando da sua efectuação e da sua justificação *a posteriori*. Ou, segundo as perspectivas abertas por uma ética de gestão, porque ambos se revestem de carácter público, logo social, a partir do momento em que se inscrevem num espaço de discussão e retiram a sua justificação de uma argumentação cujos efeitos podem desdobrar-se desde a fase de deliberação. Mais que articular a diferença entre moral e ética sobre a oposição entre social e privado, parece preferível admitir entre estas categorias da razão prática uma espécie de divisão do trabalho: a moral cumpre uma tarefa de regulação, facilitada pela publicidade dada às suas normas, enquanto a ética cumpre uma função de legitimação ao interrogar essas próprias normas.

Portanto, o termo “ética” conserva o seu sentido inicial e designa uma ciência (afirmando-se como interrogação permanente sobre o sentido justo do acto humano) tendo por objecto o julgamento de apreciação quando aplicado à distinção do bem e do mal. A moral designa o fenómeno real que esta ciência estuda, baseando-se em dispositivos pré-estabelecidos, de um modo geral reactivos, firmados em valores fixos³¹.

A discussão sobre ética deixou de ser abordada apenas nos livros de filosofia e passou nos últimos anos a ser objecto de estudos académicos ligados a pesquisa de assuntos empresariais, de gestão e da AP. Esse interesse é decorrente, de entre outros factores, do avanço da defesa

³¹ Sobre este assunto ver o modelo de desenvolvimento moral de Kohlberg in MERCIER, Samuel – A Ética nas Empresas. Porto. Dezembro de 2003. p. 29.



que os cidadãos, como consumidores, têm feito dos seus direitos. Em países como os Estados Unidos, onde este respeito é levado a sério, muitos pesquisadores têm estudado e publicado resultados de pesquisas sobre aspectos éticos ligados à ética da gestão, tendo conduzido a uma formalização da ética. Esta aparece como o sinal mais evidente do compromisso de boa conduta assumido por uma organização (vide Anexo F – O que é a formalização ética?).

No caso do Exército este não tem um código ético escrito específico. A ética militar surge assim “sob formas de documentos diversos, como a continuação de práticas éticas não escritas, aceites e advogadas pela sociedade e apoiadas pelo nosso sistema legal”³². Todavia, sendo a ética militar abrangente comum de todos os indivíduos que formam a Instituição Militar (IM), ela deve ter em consideração que, sendo específicas as características orgânicas e funcionais de cada um dos Ramos, consequentemente se tornam também específicas as características específicas dos cidadãos que os compõem e neles servem. Acrescente-se ainda que, dada a sua natureza englobante (advindo da sua inserção na comunidade) ela interage com outras éticas específicas e profissionais (vide Anexo G – Estruturação e Níveis de Ética). Na sua forma escrita, a ética militar consta de documentos, dos quais se destacam o Código de Justiça Militar, as Bases Gerais da Condição Militar, o Estatuto dos Militares das Forças Armadas, as fórmulas de juramentos militares e os Códigos de honra dos Estabelecimentos de Ensino Militar³³.

O sistema ético do Exército, decorre, por um lado, da nossa Constituição e dos valores da sociedade bem como de princípios éticos consequentes daqueles valores; por outro lado, depende dos hábitos de solidariedade ética e que resultam dos valores que os militares têm que estar preparados para enfrentar, face ao apelo a novas formas de comportamento.

³² VIEIRA, Gen Belchior – A liderança e o clima ético na Instituição Militar. *Revista Militar*. N.º 147. Lisboa. 1995. p. 612.

³³ Para mais detalhes ver FERREIRA, Brandão – A Inserção das Forças Armadas na Sociedade. Lisboa. 2003.



IV. A ÉTICA E ADMINISTRAÇÃO NO CONTEXTO DA MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

IV.1. A ética em gestão e administração pública

A gestão é a ciência que estuda as organizações produtivas nas suas decisões, nas suas informações e nas suas previsões, nos seus planos e nas suas estratégias. Estas diversas operações estão todas ligadas à decisão: gerir é decidir.

Para alguns, falar de ética em gestão pode ser um absurdo, pois é a lei do lucro que prevalece e isentando as organizações de interrogações éticas. Para outros, as organizações são obrigadas a justificar os seus meios de acção e a finalidade das suas actividades. O estudo da relação entre os meios empregues e os fins visados faz, portanto, aparecer uma preocupação de natureza ética. A ética apresenta uma dimensão transversal e que tem o mérito de levar as organizações a colocar-se questões fundamentais a propósito das suas responsabilidades para com os membros e a sociedade. Na verdade, as decisões a tomar não obedecem só a finalidades e a constrangimentos de ordem económica. As escolhas são, pois, determinadas não apenas por elementos de carácter analítico mas também por preferências de valores.

Assumem aqui especial relevo os desafios da ética na sua dimensão contextual e na sua dimensão organizacional. No que à dimensão contextual diz respeito, temos que ter em atenção as pressões do ambiente sociopolítico (maior ênfase nas questões sociais, por exemplo) em que a pressão moral e a mobilização da opinião pública podem reduzir a margem de manobra das organizações ou mesmo impor-lhes um determinado caminho, não esquecendo o contexto económico em que as organizações evoluem e a confiança que transmitem para o público de modo a obter o seu respeito.

Quanto à dimensão organizacional há que ter em atenção as necessidades estratégicas internas (encontrar o equilíbrio entre a adaptação às pressões e exigências do meio envolvente e a conservação da coesão e da eficácia do sistema organizacional), as reestruturações (numa estrutura mais descentralizada, a formalização ética permite o exercício de um controlo indirecto), o impacto das novas tecnologias (a difusão de informação implica um confronto quotidiano com problemas éticos), a necessidade de uma referência cultural comum (influência dos valores para promover os comportamentos éticos), a substituição da autoridade pela responsabilidade (a administração pública, consciente da sua especificidade, deseja dispor de um documento de referência a fim de se distinguir por uma ética exigente e



respeitada, tratando de fazer tomar consciência a cada um do que deve fazer), clarificando, desta forma, os seus valores em busca de uma referência comum. Representando um dos projectos mais ambiciosos “a modernização da Administração Pública, voluntária e participada pelos cidadãos, pode ser, muito provavelmente, uma das chaves para a sobrevivência do Estado no século XXI (...)”³⁴.

IV.2. A cidadania na gestão e administração pública

O que é a cidadania? Esta parece ser uma questão preliminar e importante para a construção desta nossa reflexão. Num conceito mais político-jurídico tradicional, ser parte de um Estado soberano, cuja adesão lhe concede certo *status*, bem como votar e ser votado, são as únicas condições para a definição de cidadania. É certo que estes conceitos são funcionais procurando tratar de modo técnico a problemática da cidadania. Não assumindo, portanto, essa leitura, e procurando conferir-lhe um tratamento diferenciado daquele que se pretende em linhas dogmáticas, verte-se a reflexão para pensar a pragmática da cidadania, os seus problemas e as suas implicações no contexto da gestão e administração pública. Nesta concepção, exercitar cidadania não significa delegar ao Estado a tarefa de gerir políticas públicas, acções estratégicas ou investimentos adequados, seja em que área for. Seguindo esta linha de raciocínio, não se pode considerar a cidadania uma atitude passiva, e muito menos representativa, que se delega a representantes investidos de poder. Ser cidadão é mais do que isso.

Delinear um entrelaçamento entre ética e cidadania é estreitar os relacionamentos entre o saber ético e o saber político e gestor, tratando de evidenciar que uma boa parte das práticas sociais e de gestão (boas ou más, lícitas ou ilícitas) se compõem de acções (individuais ou colectivas) e que se apresentam ligadas ao comportamento humano em sociedade.

A diversidade, a complexidade, a dinâmica e a conflitualidade na nossa sociedade, resultantes das exigências sociais, colocaram em crise as formas tradicionais de acção pública. Efectivamente, as relações entre os cidadãos e as administrações públicas em sociedades mais complexas, vem colocar a questão da cidadania por detrás das transformações da acção pública, pois cada vez mais os *inputs* dos cidadãos podem ser um importante recurso na formulação de políticas públicas.

³⁴ BALSEMÃO, Francisco Pinto – Conferência n.º 9. In As Conferências do Marquês (1º Ciclo). 1997-1999. Lisboa. p. 125.



Isto visa melhorar não só a eficiência e a eficácia do serviço prestado como também a própria legitimação do exercício do poder. Com este objectivo a nova adaptabilidade da gestão pública às necessidades dos cidadãos e, em geral, a colocação dos cidadãos em lugar central nas preocupações dos decisores e agentes públicos são mecanismos importantes que colocam em relevo tal asserção.

A importância destes mecanismos e a correlativa perda de importância do princípio hierárquico (concepção substancialmente diferente da concepção clássica) coloca a ênfase na partilha de responsabilidades. Para melhor se perceber esta ideia tem aqui todo o cabimento a distinção entre “desconcentração” (delegação de poderes) e “descentralização” (devolução de poderes). Como afirma Baptista Machado “fala-se de descentralização (...) como uma administração não integrada na Administração do Estado...uma forma de descentralização da Administração Pública estadual” que se pode mesmo considerar “uma administração autónoma”. Tal facto leva à definição do controlo tutelar que, “diferentemente do controlo hierárquico, não envolve já o poder de dar ordens concretas, mas apenas o poder de emitir directivas ou instruções genéricas³⁵”.

Este novo processo de envolvimento dos cidadãos na vida pública revela um conceito de cidadania cada vez mais complexo e multidimensional, em que “a característica dominante é o exercício, não de direitos e deveres no contexto do governo (...) mas de poderes e responsabilidades nas políticas públicas (...)”³⁶.

Quando a administração se abre à intervenção dos cidadãos envolvendo-os na resolução dos problemas que a afecta, os valores da eficiência e da produtividade não valem por si e é neste sentido que as preocupações éticas estão a renascer. A principal preocupação da ética, que se impõe com uma grande força hoje em dia, é a aplicação de um princípio moral e não social, a situações criadas pela actividade social.

É a estreita associação entre o indivíduo e o movimento social (a acção colectiva de defesa do indivíduo contra o poder da empresa e do Estado) que constitui um dos cerne da questão. Não há indivíduo sem envolvimento social, não há movimento social sem apelo directo à liberdade e à responsabilidade do indivíduo (vide Anexo H – Mudança psicológica *versus* mudança sociológica). No entanto, o envolvimento num movimento social só tem, por seu lado, um sentido positivo se assentar na auto-estima e em valores éticos. A ética deve desempenhar para o homem o papel insubstituível de “bússola” da conduta que permite

³⁵ Cit. por MOREIRA, José – A Contas com a Ética Empresarial. Cascais. Março de 1999. p. 194.

³⁶ MOZZICAFREDDO, J.; GOMES, J. Salis; BATISTA, J. S. – Ética e Administração. Lisboa. 2003. p. 316.



orientar-se duma maneira eficiente na AP. A ética regula a conduta do homem através do sistema de orientações, normas, interdições, conceitos de valor e ideais. Estes imperativos éticos são mantidos por mecanismos psicológicos especiais – a consciência e o dever. A consciência exige que o homem siga os preceitos do bem e resista ao mal, enquanto o dever manda-lhe ser honesto, executar as suas obrigações e preservar a sua honra e dignidade. Precisamente com a ajuda destes e outros mecanismos semelhantes é que cada pessoa consegue proceder correctamente no seu dia-a-dia, contribuindo de forma significativa para o desiderato final: implementar nas suas diversas e variadas actividades um conceito evolutivo de modernização na administração.

A ética estimula frequentemente o surgimento de novos actos legislativos, o que resulta no aperfeiçoamento do direito. Isto significa que as exigências éticas encerram um conhecimento que foi transformado em imperativo interno, em reconhecimento emocional da obrigatoriedade dum determinado tipo de conduta, estando muitas vezes camuflado pelo conceito de valor.

Este último conceito é um termo ambíguo, porquanto o valor se relacionava originalmente com mercadorias e não com fins de ordem moral. A dificuldade em lidar com valores prende-se com o facto de a sua própria referência ser problemática numa sociedade como a nossa que está “desprovida de um forte consenso em matéria ética”³⁷.

Para alguns autores, a ética é hoje um valor em relativo declínio. Muitas pessoas são colocadas em situações de grande *stress* por terem tomado conscientemente decisões pouco éticas, decisões que sabiam estar moralmente erradas. Existem muitos que defendem que hoje em dia há uma zona indefinida entre o certo e o errado e usam-na como uma desculpa para não se preocuparem com a ética.

Como afirma o General Belchior Vieira, o *stress* pode afectar o comportamento moral/ético “quando são impostas muitas tarefas para executar, se dispõem de meios escassos ou são estabelecidos prazos irrealísticos, as circunstâncias de elevada tensão então produzidas podem levar os executantes a correr riscos excessivos ou a violar os nossos próprios padrões éticos e valores”³⁸.

Neste contexto, o aspecto da neutralidade política desempenha um papel crucial, devendo ser impostas restrições ao livre exercício das actividades político-partidárias dos funcionários públicos, devendo estes, em contrapartida, gozar de uma autonomia profissional sobre a forma

³⁷ CORNU, Daniel – Jornalismo e Verdade - Para Uma Ética da Informação. Lisboa. 1994. p. 121.

³⁸ VIEIRA, Gen Belchior – A liderança e o clima ético na Instituição Militar. Revista Militar. N.º 147. Lisboa. 1995. p. 619.



de uma ética a aplicar no local de trabalho e a nível pessoal. Este “agir ético” necessitará de uma acção reflexiva que oriente as acções, tendo como referenciais o conjunto de “valores” que podemos identificar como “saber ético”. Este binómio – saber e agir ético – complementam-se. Em qualquer acção não se referir ao saber ético poderá conduzir-nos a uma solução relativista – qualquer decisão poderá ser boa ou má, dependendo das circunstâncias – ou utilitarista – tomar uma decisão em função da utilidade pessoal.

No entanto, pensamos que sem confiança nos comportamentos e nos processos, a adesão a uma reforma modernizadora será bem mais difícil ou quase impossível de acontecer. A ética profissional deve constituir-se como um procedimento e um modelo de acção a seguir. Muita da obscuridade acima referida pode ser retirada dos dilemas éticos se houver disposição para estudar a situação de uma forma conveniente e racional. A questão fundamental aqui é que “não existe uma forma certa de fazer uma coisa errada”³⁹. Perante este tipo de dificuldade, só existirão decisões éticas nas organizações se, em primeiro lugar, os gestores tiverem a capacidade de reconhecer os dilemas éticos e, em seguida, de analisar as consequências das soluções alternativas.

O princípio ético “da noção assumida de serviço do Estado”, isto é, a forma estruturada e operacional de expressão, resulta num compromisso tacitamente aceite do serviço ao “bem comum”. Este compromisso com uma ética específica e com um *ethos* publicamente discutido é tanto mais necessário na administração pública porquanto o desenvolvimento de uma função pública mais obrigada a obedecer à vontade política dos governos do que às condições de eficiência e rentabilidade sociais pode conduzir a uma instrumentalização perigosa da administração, com os perigos decorrentes da parcialidade e do nepotismo.

Não se pode, pois, renunciar a uma nova ética do serviço público. A conciliação dos seus valores tradicionais com os “novos” valores provenientes e resultantes das novas abordagens da gestão pública e da organização administrativa é, pois, um elemento primordial.

Assim, ao desafio produtivo, ao desafio técnico e tecnológico, devemos emparceirar o autêntico repto de fundo que é o desafio ético: ou, melhor dizendo, o repto económico e social leva-nos a enfrentar a questão última nunca suficientemente tratada e menos definitivamente respondida: quem ou o que é o homem, ou, melhor em termos éticos, que deve ser o homem. Se realmente estamos no umbral de uma nova civilização e se somos capazes de abordar com um prudente optimismo os tempos vindouros, é porque temos certo conhecimento do estádio em que estamos e para onde devemos dirigir-nos.

³⁹ BLANCHARD, Kenneth; PEALE, Norman Vincent – O Poder da Gestão Ética. Lisboa. 1993. p. 19.



O desenvolvimento tecnológico parece hoje não conhecer limites. Mais ainda, parece que o problema que se nos apresenta é a absorção dos avanços que a técnica nos proporciona, já que a inovação se processa a um tal ritmo que pode chegar a figurar-se como inassimilável. Efectivamente, tal absorção será impossível se nos dermos conta de que o desenvolvimento da humanidade não pode caminhar pela via simplista da extensão da sua acção tecnológica nem pela da sua progressiva intensificação: é preciso abrir uma via de reordenamento da acção humana, de reorganização profunda, até ao ponto de podermos falar de novos pressupostos ou de um novo sentido na sua acção. Para iluminar esse sentido deve contribuir a reflexão ética. A ética deve, então, ser uma atitude reflexiva da vida, em constante confronto com as dificuldades, os desafios e os problemas inerentes à existência em si. Neste processo, o crescimento ético-reflexivo facilita os modos pelos quais as interacções humanas se engrandecem, não havendo ética fora do imperativo da acção/decisão (vide Anexo I - As dimensões da reflexão ética).

Embora, a administração pública tenha, em última instância, de aplicar as prescrições da liderança política, deve exigir simultaneamente que os seus funcionários mantenham a sua integridade e não sigam as orientações dessa liderança que lhes possam causar danos. A responsabilidade de um funcionário público tem de ir além dos interesses limitados de cada governo em exercício. Esta obediência “à razão” está, portanto, numa progressão para uma forma estatal racional em que o funcionário deve cumprir a sua tarefa sem ressentimento e sem preconceito. Contudo, ao seguirmos apenas a “razão” é difícil imaginar um regime de funcionários baseado em tais premissas.

É, portanto, a partir desse momento que se elabora *stricto sensu* a deontologia do serviço público. Assim, Condorcet, formula em que é que se devem abster os representantes do povo no serviço público ao afirmar que “É preciso que eles não se deixem arrastar pelos seus sentimentos pessoais, eles devem obedecer apenas à razão, senão trairiam os seus deveres”⁴⁰.

A dificuldade ressurgue quando o carácter privado da moral é invocado para a distinguir do direito que, ele e só ele, seria válido para a AP.

Contudo, convém aqui referir que a ordem jurídica existente privilegia mais os interesses do Estado (e, consequentemente, da AP) do que os valores morais e humanos, se bem que para passar do plano da ética para o do direito ser-nos-ia ainda necessário solicitar a acção normativa dos governos.

⁴⁰ Cit. por MAFFESOLI, Michel – A Violência Totalitária. Lisboa. 1999. p.162.



Nem por isso deixa de haver diferenças notórias entre a lei e a regra moral. O domínio do direito implica controlos e imposições que a moral, como tal, não organiza, sanções que ela não inflige. Mas tanto o direito como a moral assentam num fundo de convicções e de práticas, comum a uma dada sociedade. Este fundo é formalizado, codificado, estruturado no direito positivo, quer resulte das leis escritas ou dos costumes feitos letra de lei: o fundo comum da moral social e das leis começou por ser apresentado à luz do direito natural, entendido como um direito resultante da natureza dos homens e das suas relações, independentemente de toda a convicção, de todo o contrato, ou de toda a legislação.

É hoje considerado à luz dos direitos do homem, entendidos como os direitos subjectivos que todo o homem pode reivindicar em todas as circunstâncias. São pois os direitos do homem, como instância fundadora e crítica, que orientam a reflexão ética. A reflexão ética reveste-se de um interesse altamente estratégico e deve ser uma nova dimensão da política da organização; e quanto mais complexa a organização, tanto mais a conservação da sua coesão se torna uma aposta importante da reflexão ética.

Esta exige, *a priori*, convicções de princípio, e, simultaneamente, um distanciamento emocional para uma reflexão aprofundada. O propósito da reflexão ética não é mudar a natureza moral das pessoas, mas ajudar a tomar a melhor decisão possível. Deste modo, fica-se com a certeza de que, se não é a decisão certa, pelo menos foi uma decisão reflectida, responsável.

Este seu carácter imperativo, tido como regulador da vida social, manifesta-se duma forma especial nos interesses das comunidades sociais (grupos, classes e sociedade como um todo) e a necessidade social de conduta coordenada e ordenada das pessoas transformam-se através das normas em exigência moral e ética: “proceda assim, pois é bom” (ou: “deve-se fazer isso”, “que é justo”); “não faça assim, porque é mau”.

Devemos, então, enfrentar o desafio do relativismo no que diz respeito à teoria moral em geral. Há muitas versões do relativismo moral, mas todas elas afirmam que não podemos decidir questões sobre certo e errado, bem e mal de uma forma racional. O relativismo moral parece implicar que, já que certo e errado são relativos a quem está a tomar a decisão, há apenas respostas individuais a qualquer questão moral. Isto significa que não temos uma forma garantida de decidir se uma decisão é moralmente melhor do que outra. Para nos comportarmos moralmente, é claro que devemos acreditar que estamos agindo correctamente, mas essa crença não é condição suficiente para a moralidade. Também devemos levar em conta a comunidade de indivíduos cujas vidas podem ser alteradas pelos nossos actos. E aqui,



na interacção entre indivíduos e comunidade, está o cerne de verdade do relativismo, um requisito básico para o pensamento ético. Esta polarização de valores conduz-nos a que nos vejamos totalmente justificados, totalmente certos; e ao outro lado como totalmente injustificado e totalmente errado. É nossa opinião que polarizar os valores é uma má ideia, pois a realidade é bem mais complexa (vide Anexo J – O Desafio do Relativismo).

Em praticamente qualquer questão moral ou ética, a verdade reside em ambas as partes terem um ponto de vista válido. Dito de outra forma, cada parte tem razão em algo. Em vez de perguntarmos qual dos lados tem razão, perguntemos em que é que cada lado tem razão. Isto é, em vez de nos aproximarmos do ponto de vista alheio procurando, para nós, os seus pontos fracos, comecemos de modo inverso: procuremos os seus pontos fortes. Até mesmo os argumentos morais que não têm sentido para nós podem fazer sentido para outros, que são exactamente tão inteligentes e tão bem intencionados. O grande desafio está em encontrar esses pontos fortes. Especificamente, a tarefa fundamental consiste em integrar os valores em jogo. Se ambos os lados estão até certo ponto certos, então temos de tentar honrar o que está certo em cada um. Precisamos de tentar dar resposta a todos os valores importantes em questão, em vez de a apenas alguns deles.

As noções reguladoras como, por exemplo, “norma”, “regra”, “proibição”, “exigência” e inclusive “princípio” são muito próximas, sob o ponto de vista funcional; quanto ao sentido, a sua interligação é evidente. Elas estão unidas pelo conteúdo concepcional comum combinando-se com o ideal e com os conceitos do sentido de vida.

O conjunto conscientizado de normas e princípios assume, normalmente, a forma de código ético duma certa classe ou grupo social, podendo falar-se, por exemplo, do código profissional do gestor ou do militar. Estes códigos éticos são meios excelentes para dar a conhecer o propósito de uma organização e para determinar os valores e as convicções da liderança da mesma, bem como intenta regular a conduta moral e profissional que devem inspirar o exercício das actividades profissionais.

Contudo, é bom que se deixe claro que nem todos os valores são expressáveis em códigos éticos ou declarações de princípios. Para que estes possam cumprir a sua função, não basta a sua promulgação. É necessário um compromisso estritamente pessoal por parte de todos e cada um dos membros da instituição na sua efectiva aplicação: a norma só se torna valor quando se interioriza, quando é pessoalmente assumida a todos os níveis da organização⁴¹. O código de ética não deve perspectivado apenas como uma promessa de intenções ou um

⁴¹ Para mais detalhes ver MOREIRA, J. Manuel – A Contas com a Ética Empresarial. Cascais. 1999. p. 67-81.



documento publicitário da organização. Ele deve ser uma carta de valores e princípios, de acordo com as regras básicas de cidadania e de eficiência de gestão.

A divisão do trabalho no âmbito de toda a sociedade, e a consequente especialização dos quadros dos diversos ramos e empresas exigem a elevação do nível de responsabilidade moral individual e colectiva pela execução conscienciosa e oportuna dos compromissos assumidos perante os seus subordinados e superiores. Isto requer, por sua vez, a consolidação da disciplina consciente nas esferas de trabalho e planeamento adequado.

Assume aqui relevância especial a importância de liderar pelo exemplo. A orientação vinda do topo é indispensável para fazer os colaboradores e seus subordinados darem o seu melhor. Na AP, os gestores devem compreender que eles não só têm a obrigação de fazer o que estiver certo, como têm também obrigações para com os seus subordinados, que esperam deles liderança, influenciando significativamente, e de uma forma positiva, as pessoas à sua volta.

Podemos afirmar que, para termos uma liderança efectiva no plano ético, o administrador precisa de desenvolver uma abordagem activa das normas morais na tomada de uma decisão (vide Anexo K – A Liderança ética como agente de modernização).

Tendo como pano de fundo o processo de modernização dos serviços públicos e fazendo uma distinção entre a mudança da AP, num amplo sentido, como mudança na sua relação com o cidadão e, num sentido restrito, como mudança na estrutura organizacional interna, a questão da responsabilidade perfila-se como um instrumento analítico que permite a articulação destas duas dimensões. Como já anteriormente referido, a diferenciação dos sistemas sociais e a crescente complexidade dos actos e funções, (como resultante da divisão do trabalho e da especialização das respectivas funções) torna necessário dispor de uma generalização de símbolos que expressem a unidade do sistema: a responsabilidade e ética são um deles⁴².

Este princípio da responsabilidade tem consagração constitucional⁴³, o que lhe confere um sentido e uma dimensão muito própria: a íntima ligação do homem e a sua relação e inserção na sociedade. Tomando o indivíduo como ponto fulcral da sociedade, naturalmente que “a sua capacidade de se comprometer aumenta e, concomitantemente, a sua responsabilidade”⁴⁴.

⁴² MOZZICAFREDDO, J.; GOMES, J. Salis; BATISTA, J. S. – *Ética e Administração*. Lisboa. 2003. p. 1.

⁴³ Cf. artigo 22.º, artigo 117.º e artigo 271.º da CRP, revista pela Lei Constitucional n.º 1/97 de 20 de Setembro – quarta revisão constitucional.

⁴⁴ MOZZICAFREDDO, J.; GOMES, J. Salis; BATISTA, J. S. – *Ética e Administração*. Lisboa. 2003. p. 20.



IV.3. Ética, confiança, controlo e responsabilidade

Responder à questão de como é que queremos que a AP seja reconhecida como participativa, ética e socialmente responsável implica um processo maduro de busca de consenso, definição de prioridades, participação interna e externa, em que a actividade humana possui uma dimensão ética.

A criação de um ambiente ético permite implantar um processo de responsabilidade, que como tal, esteja integrado na visão estratégica, já anteriormente referida. Sem responsabilização, das consequências positivas ou negativas das acções ou da falta de acção, qualquer política ou programa está inevitavelmente destinado ao fracasso.

Considerando-se que a modernização da AP passa pela dimensão contextual, pela dimensão organizacional e pela dimensão ética, coloca-se a questão de como garantir mecanismos de controlo e de responsabilização dos diversos actores⁴⁵. Nesta perspectiva, os problemas e os erros são um excelente capital a ser explorado, pois indicam os disfuncionamentos existentes. Introduce-se, assim, na cultura organizacional o direito ao erro na medida em que este é visto como uma potencialidade de progresso. A regra deixa de ser imutável e passa a poder ser “rectificada”, única razão de ser da sua eficácia. Isto levanta outra questão que é a de como compatibilizar o direito ao erro com a responsabilização?

Não pretendemos, aqui, facultar uma resposta plena à interrogação – mas apenas reflectir sobre o grau em que os problemas éticos podem mais facilmente ser ultrapassados colocando a tónica nos indivíduos *versus* nos sistemas de procedimentos. Quando a tónica da responsabilidade ética é colocada nos sistemas de procedimentos e de gestão, emergem riscos de diluição de responsabilidades e as culpas vão sendo “empurradas” de uns níveis para outros. É necessário, por conseguinte, introduzir a responsabilidade individual na análise e funcionamento das organizações, de modo que todos os membros organizacionais sintam que a qualidade ética das decisões provém, em grande parte, do modo como exercem a sua actividade, tanto individualmente como em equipa. Mas a colocação da tónica na responsabilização individual também não está isenta de riscos. O resultado final não é o resultado da soma das acções de cada indivíduo, mas do modo como essas actuações se interpenetram. Se colocarmos a tónica exclusivamente na responsabilidade individual, podemos incorrer no risco de não resolvermos os problemas. É portanto fundamental que os

⁴⁵ A Lei n.º 2/2004 de 15 de Janeiro, no seu artigo 15.º estabelece que os titulares de cargos dirigentes são responsáveis civil, criminal, disciplinar e financeiramente.



sistemas não constituam o factor desculpabilizador da irresponsabilidade individual, e que a ênfase na responsabilização individual não descure a atenção à fiabilidade dos sistemas.

O controlo é indispensável para que as metas e os objectivos organizacionais sejam atingidos de forma eficiente, eficaz e económica e esta questão é de natureza organizacional.

A AP necessita de mais flexibilidade para responder de forma criativa à mudança e à inovação. Pensamos que não sendo fácil, poderá não haver incompatibilidade entre flexibilidade e controlo, na medida em que a burocracia é apenas uma das formas de garantir responsabilidade. Novas abordagens quanto aos métodos de controlo poderão permitir avançar com reformas mais flexíveis sem pôr em risco o controlo e a responsabilização. Naturalmente, seria ingenuidade pensar que os homens são perfeitos, pelo que as figuras do controlo e da avaliação surgem como peças chave no processo gerador de confiança entre os actores. Acresce que quantos mais os cidadãos conhecerem a gestão do património público e colaborarem em sistemas de controlo, formal e informal, mais certas teremos da concreta utilização dos dinheiros públicos.

Contudo, a burocracia enquanto mecanismo de controlo é inapropriada em muitas situações em que hoje nos encontramos. Em muitas situações quotidianas, as relações de confiança são vitais para atingir os objectivos fixados, pois nunca se poderá legislar de modo a racionalizar valores de cidadania.

A burocracia já provou não ter respostas para estas questões. A AP tem que investir fortemente em altos padrões educacionais, não só formação profissional, mas formação humana e ética, de forma a merecer a confiança dos cidadãos, recebendo em troca maior delegação de competências e maior flexibilidade. Independentemente da sua origem e da sua forma a autoridade é inerente à estrutura, sendo a responsabilidade uma consequência directa. A essência do equilíbrio autoridade/responsabilidade está na utilização dos instrumentos de delegação e de descentralização⁴⁶: distribuir o poder no interior da organização de forma a dinamizar a estrutura, adaptando-se esta ao meio ambiente; legitimar os conceitos de estrutura de competências (lei orgânica) e da estrutura de gestão, de forma a obter maior flexibilização e clarificar os conceitos de atribuições, de competências e de poderes, tendo em conta a visão do jurista e a visão do gestor.

⁴⁶ A delegação exige que aquele que delegou tenha, em relação ao que recebeu a delegação, um misto de confiança e controlo. Muitas vezes, o conceito de delegação é empregue como sinónimo de descentralização. Todavia, embora ambos os termos se reportem à linha de responsabilidade, na delegação não existe quebra dessa mesma responsabilidade, ao passo que na descentralização a linha de responsabilidade pode ser quebrada.



Deste modo, incentivar os valores de cidadania conduz a uma partilha de responsabilidades, sendo a forma mais inteligente de o governo co-responsabilizar os cidadãos, sendo, para estes, uma oportunidade para introduzir ideias, opiniões e construir o seu futuro.

Mas para que isto aconteça, temos que maximizar a confiança como valor básico da AP. A confiança não é vista como uma questão estratégica mas como uma questão ética melhor explicada em termos de valores partilhados – confiamos nos outros porque partilhamos os seus valores e ideais, não porque queremos satisfazer os nossos desejos – sendo a primeira preocupação cumprir as obrigações, executar as tarefas e adequar o comportamento dentro de um determinado contexto.

Para Fukuyama⁴⁷, a confiança favorece o desenvolvimento porque torna a cooperação mais fácil. Ao considerar a confiança como parte da cultura, Fukuyama rejeita o modelo dos actores racionais. A confiança não é um cálculo. É antes o resultado da partilha de comportamentos éticos que emergem em comunidades com elevados níveis de associativismo entre os seus membros e com um grande stock de capital social. A confiança tem um lado moral⁴⁸. Para entender a modernização e desenvolvimento temos de compreender a confiança, o que exige compreender a cultura, o que nos conduz a um exame dos valores da sociedade. A sociabilidade espontânea ajuda-nos a reconhecer a nossa dependência face aos outros e deste modo as nossas obrigações para com eles.

Mas a decisão de confiar em alguém depende das intenções percebidas, mais do que as competências técnicas do depositário da confiança. Assim, teremos que encontrar formas de promover a confiança. Contudo, a confiança envolve riscos, porquanto esta desenvolve-se melhor num ambiente não burocrático. Para o desenvolvimento e promoção da confiança, é necessário um adequado capital social assente em instituições com redes de cooperação. A cadeia de relações entre legisladores, funcionários públicos e cidadãos deve ser enfatizada. A confiança é um enorme desafio e vem, certamente, complicar mais os modelos gestionários. Porém, será preferível avançar mais cautelosamente hoje do que nos vermos confrontados amanhã com cenários não previstos.

Uma sociedade saudável assenta em virtudes e valores como a confiança, como acabámos de constatar. Na ausência destes valores e comportamentos éticos, os vícios do mercado e da

⁴⁷ FUKUYAMA, Francis – Confiança: Valores sociais e criação de prosperidade. Lisboa. 1996.

⁴⁸ RENAUD, M. – Ética da vida e globalização. *Brotéria*, Abril (2000). 150, Nº 4. pp. 469-473. Segundo este autor, “A confiança é a virtude ética que está na base de todos os entendimentos (...). Em nosso entender, a primeira virtude ética mundial, aquela que se substitui à interioridade do sujeito individual, é a credibilidade, geradora de confiança”.



governação cedo adulteram a cultura, conduzindo a uma sociedade baseada no ter, característica do mercado, ou autoritária, característica do Estado.

Todavia, a responsabilidade sem sanção constitui um dos principais elementos do défice de credibilidade da gestão e administração pública, ocasionando a perda de confiança nas instituições e contribui, algumas vezes, para o mau funcionamento da AP. Neste contexto, é importante que os agentes tenham que responder pelos seus actos administrativos, “obrigando-os” a terem um desempenho profissional positivo, tanto em termos de qualidade do acto, como da racionalidade e transparência do funcionamento, evitando desta forma que a “irresponsabilidade do sistema administrativo (...) seja directamente proporcional à insuficiência da sanção (...) dos actos de gestão pública”⁴⁹. Tudo isto deve ser ponderado no âmbito dos vários tipos de responsabilidade⁵⁰. Sujeitos a diferentes graus de sancionamento, os padrões de comportamento ético permitem que os grupos funcionem mais eficientemente e orientem o processo da tomada de decisão. É o clima ético que influencia as atitudes e os comportamentos dos indivíduos fornecendo-lhes informações a propósito da organização e ditando-lhes as condutas apropriadas. Afecta, pois, a maneira de abordar os problemas éticos.

No entanto, na esfera da AP surge frequentemente a contradição entre a necessidade de novas exigências e a prática já existente de relações na esfera de trabalho. Esta contradição constitui-se numa fonte de conflitos éticos neste sector e está relacionada frequentemente com a atitude de aversão à mudança e à modernização do sector público. Isto veio chamar a atenção para aquilo que é, a nosso ver, um dos problemas mais bicudos neste âmbito: como conseguir resultados globais aceitáveis, não perder a competitividade, modernizando a AP e, ao mesmo tempo, estar empenhado num comportamento ético? Podem ser diversos e inúmeros os factores de ordem individual e colectiva susceptíveis de exercer influência na adopção de um determinado comportamento face ao padrão ético estabelecido (vide Anexo L – Ferramenta Conceptual Ética).

Na nossa opinião, esta questão levanta uma outra, mas pessoal: como agir de acordo com as nossas boas intenções? Pensamos que o lado mais difícil de ser-se ético é fazer⁵¹ o que está certo e não decidir⁵² o que está certo. Não existe nenhuma estratégia para agir de um modo ético quando estamos sujeitos a pressões. Apenas precisamos de levar a cabo as decisões

⁴⁹ MOZZICAFREDDO, J.; GOMES, J. Salis; BATISTA, J. S. – Ética e Administração. Lisboa. 2003. pág. 8.

⁵⁰ A responsabilidade segundo a sua natureza pode ser: política; criminal; civil; disciplinar; financeira e social, sendo que esta última está ligada à cidadania e aos valores que envolve. Veja-se também a Lei n.º 3/2004 de 15 de Janeiro nos seus artigos 24.º e 43.º.

⁵¹ Sublinhado nosso.

⁵² Idem.



éticas. Na aparência é relativamente simples julgar se uma prática empresarial é eticamente correcta ou incorrecta. O difícil – especialmente quando as regras convencionais parecem não se aplicar – é compreender os conceitos e as técnicas para se tomar decisões éticas, de modo a conseguir-se melhores julgamentos morais. A tomada de decisão ética está, pois, no coração do processo de gestão. A vantagem desta abordagem pluralista na tomada de decisão ética está em que o decisor cuja intenção é agir correctamente tem as bases para avaliar as suas decisões (vide Anexo M – Doze questões para a tomada de decisão ética).

Neste contexto da tomada de decisão, os valores, já por nós referidos anteriormente, são as referências que o indivíduo utiliza quando é confrontado com uma situação de escolha, reflectindo-se no comportamento do decisor, antes de tomar a decisão, durante a tomada de decisão e ao colocá-la em prática.

Mas, via de regra, é difícil qualificar duma forma unívoca os conflitos e as contradições éticas, pois elas são, na maioria das vezes, uma combinação emaranhada de problemas de aperfeiçoamento do processo técnico, de defeitos de planeamento, de erros de gestão, da discordância nas relações entre os seus participantes e de muitos outros factores.

Ultimamente, adquiriu gravidade ética o problema de correlação entre as instruções económico-administrativas e as necessidades de desenvolvimento e modernização de diversas empresas e sectores, dos quais a AP não pode alhear-se, dado fazer parte integrante do sistema. Em cada ramo da economia existe um sem número de prescrições e instruções. Muitos elementos desta “sub legislação” são contraditórios e obsoletos, contêm restrições injustificadas, impedem a iniciativa, não correspondem às necessidades da conjuntura económica, a qual se apresenta muito volátil. Neste caso, as lacunas engendram um ambiente favorável para a circulação descontrolada dos meios pecuniários e dos valores materiais (especialmente dos que existem em quantidade insuficiente), para todo o tipo de abusos.

Deve-se ter em conta que o exagero moral e ético pode resultar também no crescimento do subjectivismo moral, quando interesses colectivistas, interpretados duma forma errónea, estimulam a prática de violação das normas, supostamente para melhorar o trabalho. Na realidade, aquilo que parece conveniente e ético pode resultar inconveniente sob o ponto de vista social e económico. Semelhante subjectivismo engendra, por um lado, a indiferença em relação às pessoas, estimula a demagogia e a ruptura entre aquilo que se fala e que se faz. Por outro lado, este subjectivismo é acompanhado pela tendência de perdoar tudo, o que admite uma atitude condescendente e tolerante em relação aos violadores da disciplina pública e das normas éticas.



A possibilidade de possuir uma liberdade de escolha entre viver de uma forma ética ou não exercê-la com integridade e humildade torna-nos mais fortes. É como desenvolver a força física pois sempre que fazemos qualquer tipo de exercício físico encontramos resistência. Se os pesos são demasiados leves não oferecem essa resistência, e portanto fáceis de levantar, a nossa força não é desenvolvida. É por isso que os problemas éticos mais difíceis, no âmbito da modernização da AP e posterior aplicação, são os que oferecem as maiores oportunidades de crescimento, contribuindo desta forma, para o desiderato final desejado.

A experiência comprova que no caso da subestimação do factor humano resultam impossíveis tanto a luta pela eficiência e qualidade, que são o momento crucial de aceleração do desenvolvimento e da modernização, como a introdução de nova tecnologia e a busca de novas formas de gestão e administração. A responsabilidade ética e a fiabilidade são uma componente indispensável (e cuja importância aumenta constantemente) da produção de bens em qualquer um dos seus aspectos ou níveis: desde uma equipa de produção até aos mais altos escalões de gestão. Resultam sem efeito tanto as esperanças de alcançar algum resultado com uma certa “modernização moralizante”, como o empreendimento que elimina o limite entre o bem e o mal e renuncia a necessidades morais e éticas novas.

Uma prática gestonária e administrativa “alheada das exigências dos cidadãos em matéria de responsabilidade face à utilização dos recursos públicos (...), face às decisões vinculantes que afectam os indivíduos e face aos riscos e incertezas da sociedade, aprofunda o défice de legitimidade e de desempenho dos sistemas administrativo e político”⁵³, fazendo com que o conceito de responsabilidade se constitua num dos fundamentos da vida em sociedade e da confiança nas instituições administrativas, indo para além da noção de *accountability*⁵⁴. Este conceito de responsabilidade assegura, deste modo, o princípio da utilização e prestação de contas dos recursos públicos e da autoridade administrativa.

É hoje comumente partilhado, na nossa sociedade, o défice de confiança e de alguma opacidade da administração pública. Esta insuficiente credibilidade, em matéria de responsabilidade, na gestão e administração pública, pode ser ultrapassada pela obrigação de responder pelos seus actos e resultados. Contudo, este conceito de *accountability*, na gestão e

⁵³ MOZZICAFREDDO, J.; GOMES, J. Salis; BATISTA, J. S. – Ética e Administração. Lisboa. 2003. p. 2.

⁵⁴ A obrigação de responder pelos seus actos e resultados, ou seja, deve considerar-se que quem toma as decisões deve ser responsável e responsabilizado. Para Elaine Sternberg, o conceito de *ethical accountability*, para além da disposição de assumir a responsabilidade pelos seus actos, implica a implementação de uma política de acesso a informação crítica que geralmente são apenas do conhecimento de estruturas intermédias na hierarquia de decisão. Este conceito advém do modelo de administração receptiva, e em que a gestão pública está, cada vez mais ligada à sociedade civil, através da noção de *TAPE management* (ou forma de gestão que assegura a transparência, a *accountability*, a participação e a equidade).



administração pública não pode ser reduzido a uma mera questão técnica. O problema da responsabilidade pela utilização dos recursos públicos está também relacionado com a cidadania e com uma dimensão ética que lhe está subjacente.

A questão da responsabilidade assume então características mais abrangentes: por um lado, a cidadania é um princípio de organização da sociedade funcionando como um instrumento de regulação das sociedades através do qual se equacionam as formas de integração; por outro lado, perante a expansão dos riscos e das incertezas sociais, a capacidade de gerir a conflitualidade de responsabilidade exige uma maior competência e responsabilização do estado e da administração pública na sua função de socializar essas mesmas incertezas e riscos. A complexidade relacional entre as diversas organizações pode limitar a clareza das responsabilidades dos actos de gestão. Neste sentido, esta complexidade do modelo organizacional da administração pública torna mais difícil, senão menos transparente, o processo de *accountability*.

Aliado a este factor, surge ainda a típica cultura clientelar e do conhecimento, o que condiciona a questão da responsabilidade dos actos de gestão e do respeito pelos procedimentos administrativos definidos legalmente, fazendo com que o desempenho profissional e a fiscalização dos actos estejam imbuídos de algum subjectivismo, de compromissos e favores que limitam a objectividade dos procedimentos, no que é ajudada pelo défice de responsabilidade e de ética profissional.

As relações existentes são reguladas pela ética profissional, e não é por acaso que hoje em dia é atribuída uma importância cada vez maior à elaboração dos códigos de ética administrativa e ética de gestão, como já vimos anteriormente. Ambos devem estabelecer que cada um é responsável tanto pela integridade como pelas consequências das suas próprias acções. Os níveis mais elevados de honestidade, integridade e justiça têm de ser observados por todos, em qualquer tipo de actividade, em especial quanto às relações com os clientes, concorrência, fornecedores, público e demais funcionários.

Como afirma Max Weber, a “ética da responsabilidade”⁵⁵ é uma das qualidades mais significativas que o indivíduo pode possuir, sendo mais do que um mero controlo ou fiscalização: ela é um modelo de acção e de comportamento. A diferença básica entre a ética da responsabilidade e as outras posturas anteriores é que ela não se orienta somente por princípios mas principalmente pelo contexto e pelos efeitos que podem causar as nossas acções.

⁵⁵ WEBER, Max – O Político e o cientista. 3ª ed., Lisboa. 1979. p. 85.



A noção de responsabilidade evoca portanto a obrigação de justificar todo o acto ou decisão em função de normas e de valores. Não podemos elidir, que há, certamente, circunstâncias em que a “ética da responsabilidade”, aconselha, e até exige, não dizer a verdade; mas nenhuma circunstância pode destruir a “convicção”⁵⁶ – se se tem – de que há que não mentir. Por isso, a única ética capaz de alicerçar firmemente a convivência é a ética “realista”, baseada na verdade objectiva e em que normas universais e constantes nos dizem sempre o “dever ser”.

IV.4. A necessidade de ética na modernização da Administração Pública

Abordar uma questão como a dimensão ética e a sua necessidade na AP em geral exige esclarecer antes de mais, ainda que a traços gerais, quais são os pressupostos éticos de que se parte e quais as grandes directrizes de toda a actividade política. A partir destes fundamentos, poderemos, em nosso entender, desembocar sem sobressaltos nas exigências éticas que se colocam à AP.

Provavelmente, nunca, ao longo da História, tantos têm falado tanto de ética. Porquê, de repente, um tão generalizado interesse pelas normas que devem reger intimamente, se assim podemos falar, o nosso comportamento? De acordo com Jaime Muñoz, no actual interesse pela ética “há razões circunstanciais, como os escândalos que nos serve com maior ou menor frequência a imprensa diária. Há razões políticas neste interesse inusitado, porque a ética converteu-se em valor de primeira ordem, ou, pelo menos, há que admiti-lo, em valor para o mercado político. Há também razões de desnorte, ante as novas possibilidades, oferecidas pela técnica, que exigem uma resposta clarificadora”⁵⁷.

Há, porém, uma razão de fundo que, cremos, justifica plenamente o interesse pelas questões éticas e à qual tentaremos referir-nos com um pouco mais de pormenor e que é a realização do dever face aos novos desafios éticos.

São incontestáveis os sintomas de que se estão a produzir profundas mudanças nos modos de vida em todo o planeta, o que se torna particularmente evidente nas sociedades avançadas do ocidente ou em outras de diferentes espaços geográficos que, com maior ou menor êxito, se adaptaram às exigências ocidentais de vida. Estas mudanças são tão extensas e manifestam-se com tal intensidade nas diversas áreas do nosso viver que bem podemos estar a assistir, como muitos autores têm sublinhado, a uma mudança de civilização.

⁵⁶ Ética da convicção é formulada por Kant no seu imperativo categórico: “Age unicamente segundo a máxima que te leva a querer ao mesmo tempo que ela se torne uma lei universal”. Hans Jonas (1990) reformula este imperativo categórico de Kant atribuindo-nos uma responsabilidade inegável em relação às gerações futuras.

⁵⁷ MUNÓZ, Jaime Rodriguez-Arana – Dimensão ética da vida local. In A Reinvenção da Função Pública. Lisboa. Março de 2002. pp.91-103.



Digamos que uma manifestação de tudo isto, uma experiência pessoal de que todos podemos dar conta pela sua vivacidade e continuidade, é a incerteza e perplexidade que colectivamente sentimos face ao futuro. Quando algum perito se atreve a fazer prospectivas sobre o desenvolvimento da actividade humana perante as mudanças tecnológicas e sociais que se desenrolam aos nossos olhos, descreve panoramas que parecem pertencer, mais que a uma realidade imediata, à ficção científica. E, no entanto, eles aí estão tão próximos que, poucos anos volvidos, se nos deparam em alguns aspectos superados pela aceleração vertiginosa dos acontecimentos.

A nossa percepção sugere que o problema ético das organizações tem três aspectos: o desenvolvimento do executivo como uma pessoa moral; a influência da organização como um meio ambiente moral; e as acções necessárias para traçar um mapa do caminho, rumo a um alto desempenho económico e ético.

A tendência actual de adaptação de uma gestão de tipo empresarial à administração pública parece implicar, como vimos anteriormente, uma perda de valores. Esta questão de valores levanta um outro problema que lhe está subjacente: terão os responsáveis valores suficientes de liderança e gestão de modo a que lhes possam ser confiados os recursos públicos? (vide Anexo N – Valores de Liderança e Liderança Moral).

Valores como a transparência, o profissionalismo, a integridade e a honestidade constituem um verdadeiro desafio para a “nova administração pública”. A nova filosofia de responsabilidade individual preconizada no âmbito das mudanças que se estão a operar, é pois, mais uma questão ética do que empresarial.

Utilizando uma terminologia económica, pode afirmar-se que a ética estuda as condições de equilíbrio e de estabilidade a longo prazo nos sistemas económicos. Quando o indivíduo e o sistema não cumprem as suas obrigações éticas, desmoronam-se, mais tarde ou mais cedo; sem respeito pelos imperativos morais, as recomendações técnicas podem dar, quando muito, resultados aceitáveis a curto prazo (maximizando a utilidade na óptica do indivíduo ou do bem-estar social), à custa de comprometer o futuro e conduzir, porventura, a grandes desastres.

Esta aparente exigência de racionalidade económica exige que se aja sempre de maneira a maximizar o interesse da organização, obrigando, na perseguição desse mesmo interesse colectivo, a respeitar um conjunto de regras imparciais. No fundo, significa que o respeito por uma obrigação imparcial pode, então, passar por uma exigência da racionalidade. Pode, no entanto, acontecer que uma acção guiada pela procura consciente e deliberada dos melhores



resultados tenha menos boas consequências do que uma acção que obedece a uma outra máxima o que responde a outros critérios de decisão.

De qualquer forma, para optar racionalmente, é necessário optar eticamente. Partindo das premissas totalmente isentas de pressupostos éticos da teoria da opção racional, trata-se de architectar a ética como conjunto imparcial de obrigações que se impõem, racionalmente, ao indivíduo na perseguição do interesse colectivo. Não é que, a ética imponha que se opte racionalmente; é que é racional, para o indivíduo que procura a maximização da satisfação dos seus interesses e do interesse comum, optar eticamente. Na verdade, “a realização do dever é vantajosa”⁵⁸.

Portanto, a razão deve ser pressionada pelos nossos juízos morais. A tarefa que se fixa não é esclarecer a razão pela ética, mas, pelo contrário, demonstrar que os nossos juízos éticos maduramente reflectidos são, fundamentalmente, razoáveis.

IV.5. Princípios do Poder Ético na modernização da Administração Pública

Como desenvolver a força interior de modo a conseguirmos resistir às pressões do exterior e fazer aquilo que sabemos ser o correcto numa situação difícil? É evidente que tal se consegue através de um comportamento ético, agindo de forma lúcida e determinada, coerente com os seus valores. De facto, existem formas de encorajar e promover decisões administrativas com base na ética. O reflexo da prática efectiva desses valores é o que confere credibilidade a uma organização, neste caso a AP. A Lei n.º 2/2004 de 15 de Janeiro, no seu artigo 4.º, estabelece alguns princípios gerais de ética a observar no desempenho de funções para o pessoal dirigente dos serviços e organismos da AP⁵⁹. Contudo, nada traz de novo, pois estes princípios são os mesmos que se encontram consagrados na Constituição. Mas existem, a nosso ver, outros princípios éticos, que não estando escritos, devem fazer parte da nossa conduta de modo a assegurar o respeito e a confiança da sociedade em que estamos inseridos.

Para isso, é imperioso seguir alguns princípios básicos do comportamento ético, os quais funcionam como ingredientes de uma realização pessoal genuína e duradoura (vide Anexo O – Princípios do Poder Ético).

⁵⁸ DUPUY, Jean-Pierre – *Ética e Filosofia da acção*. Lisboa. 1999. p. 17.

⁵⁹ Esta Lei não se aplica aos cargos dirigentes próprios das Forças Armadas, conforme artigo 1.º, alínea 5.



V. A APLICAÇÃO DA ÉTICA E ADMINISTRAÇÃO ÀS FORÇAS ARMADAS E AO EXÉRCITO

V.1. A especificidade da Instituição Militar

Em termos gerais, podemos dizer que a IM repousa em duas ordens de factores: um factor material, sustentado e materializado, fundamentalmente, pela Hierarquia (aos quais estão directamente ligados a autoridade, a responsabilidade e o Poder), pela Disciplina (fundamental ao funcionamento e prontidão operacional) e pela Organização ou Estrutura (que permite a articulação e o funcionamento de todos os órgãos constituintes da IM, através do estabelecimento de relações de comando e funcionais); um segundo factor, o espiritual, enformado pela Ética (que estabelece as regras fundamentais de conduta) e Deontologia Militares (identifica e estuda as regras aplicando-as à profissão militar) e Virtudes Militares (expressão prática do recto procedimento)⁶⁰. Estas características intrínsecas, porém, subordinam a razão de ser das FA à sua Missão⁶¹. A Missão, pela sua transcendência, constitui o estímulo director que orienta e condiciona toda a IM. Através deste conceito de instituição militar é posto em evidência a dimensão englobante do exército, o qual reúne elementos que é possível classificar, uns pelo seu carácter essencialmente morfológico, outros por serem estritamente sociais, não descurando os de carácter político. Dadas as suas funções, a instituição militar possui uma estrutura organizativa que visa, antes de mais, garantir o enquadramento e a eficácia operacional de um conjunto de homens e mulheres que dispõe da competência necessária ao uso eficaz dos recursos e meios postos à sua disposição, para se atingirem os objectivos estratégicos definidos pelo poder político instituído. A sua natureza militar é função da existência de uma organização polifacetada ligada entre si por vínculos orgânicos (estrutura funcional), cadeias de comando e uma hierarquia que garante a operacionalidade, a eficácia e a coesão global, constituindo estes os principais elementos da organização militar.

A solidez da instituição militar reside, essencialmente, nos militares que a constituem, ou seja, naqueles que, voluntária e generosamente, escolheram uma carreira ao serviço do seu

⁶⁰ Para mais detalhes ver FERREIRA, Brandão – A Inserção das Forças Armadas na Sociedade. Lisboa. 2003. pp. 96-108.

⁶¹ A CRP fixa as missões das FA enquanto a LDNFA prescreve a Política Geral de Defesa a seguir e a Estrutura Organizativa em que esta deve assentar.



País, constituindo, como estabelece o EMFAR, “a espinha dorsal, o suporte e o garante da afirmação e perenidade das forças armadas”⁶².

Supõe-se que todo o militar cumpre com os seus deveres e obrigações e que o faz por uma questão de consciência e vocação. O desempenho profissional é favorecido pelo estímulo e visão antecipada do comando, pelo apoio moral dos camaradas e pelo olhar de expectativa dos subordinados. Esta vocação de serviço (e muitas vezes de sacrifício) conduz à fortificação do carácter, infundindo um estilo peculiar de vida, reflectido em convicções, atitudes, hábitos e normas de comportamento. Nesta actividade de trabalho colectivo, é necessário que existam relações de comando e obediência, uma organização do trabalho, uma disciplina e os constrangimentos que tudo isso implica. Parece-nos falacioso negá-lo em nome de uma utopia generosa, da ética ou dos bons sentimentos.

Ainda hoje é difícil a definição precisa do domínio do comportamento ético numa organização. E, se os comportamentos extremos são fáceis de classificar como morais ou imorais, existe entre eles uma área cinzenta em que uma tal classificação é particularmente difícil. Existem, na nossa opinião, dois conjuntos de factores que influenciam a formação de uma ética organizacional: o primeiro é um vasto quadro de valores e princípios morais que provêm da sociedade em que estamos inseridos, aliado às suas necessidades e normas; o segundo integra as influências que são inerentes às funções de uma organização específica.

A gestão desta organização no âmbito nacional e a necessidade de garantir o máximo de coesão, bem como a estabilidade institucional e a eficácia funcional assentam na existência de um corpo profissionalizado, unido por um sentimento corporativo de pertença designado, precisamente, por “espírito de corpo”, nascido de situações e interesses comuns, o qual permite a afirmação de uma identidade. Completando esta caracterização, é de salientar a importância dos valores, símbolos, atitudes e referências comportamentais e culturais que contribuem para dar forma àquilo a que se chama a condição militar⁶³. Neste contexto “a condição militar caracteriza-se: (...) Pela opção, em todas as situações, de uma conduta conforme com a ética militar, por forma a contribuir para o prestígio e valorização das forças armadas”⁶⁴.

A guerra, pelas suas exigências de eficácia, pela constante e permanente inovação que suscita no plano das respostas funcionais, pelas interdependências e influências mútuas, gera

⁶² Estatuto dos Militares das Forças Armadas, p. 10.

⁶³ As Bases Gerais do Estatuto da Condição Militar foram o ponto de partida para a regulamentação de um regime estatutário aplicável aos militares, cujo normativo fora previsto pela LDNFA.

⁶⁴ Das Bases Gerais do Estatuto de Condição Militar - Lei n.º 11/89, de 1 de Junho, artigo 2º, alínea h).



um processo de intercâmbio entre os diferentes exércitos, o qual contribuiu não só para a transferência de técnicas, mas também de saberes, de valores, de mentalidades e de comportamentos. Isto conduz a que a instituição militar se torne num espaço de inovação e, por consequência, um factor de modernização.

V.2. Os modos de relacionamento ético

Tal como o Estado, a sociedade só pode ser compreendida se tivermos em conta a globalidade das suas componentes, razão pela qual não se considera as FA e o Exército como sendo um “corpo separado”. É enquanto elemento constitutivo do Estado, portanto da sociedade, que a organização militar e o exército deverão ser estudados nos seus diversos aspectos, entre os quais ressalta o das relações com os outros poderes, as outras instituições e organismos sociais, sem perder de vista as suas especificidades estruturais e culturais.

As FA em geral, e o Exército em particular, pelas características intrínsecas já definidas aliadas a sólida formação moral, estarão certamente melhor preparados para a sua adopção, constituindo uma imagem e o exemplo para os restantes Organismos. A existência de suporte tecnológico, de pessoal com motivação e um forte sentido de missão, aliado a um rigor disciplinar fazem com que seja o local privilegiado para o sucesso da sua implementação.

A IM, que se diferencia de outras instituições por cultivar todas estas características em elevado grau, tem subjacente um objectivo fundamental: “combater” pelos interesses nacionais quando isso lhe for ordenado. Mas umas FA que possuíssem apenas estas características e mais nenhuma, dificilmente morreriam por causas. Desta forma, a sua unidade seria simplesmente mecânica, como em outras organizações, e a solidariedade entre os seus membros não passaria de orgânica. É o carácter institucional que traz à sua organização uma solidariedade diferente, baseada num conjunto de sentimentos e crenças, que introduz uma ética de conduta própria, e que se materializa na aceitação consciente e voluntária da condição militar manifestada em juramento e compromisso de honra.

A IM caracteriza-se por um conjunto de normas específicas e de valores fundamentais que determinam, globalmente, os comportamentos. Relativamente à sua dimensão funcional, existe uma relação com o sistema de poderes e a estrutura social não menos específica. Por conseguinte, os seus objectivos e as suas finalidades, determinam formas organizacionais particulares que não se confundem com as de nenhuma outra instituição. É esta cultura organizacional muito forte, coesa e claramente percebida (quer no seu interior quer no exterior) que constitui um conceito chave para estudar o comportamento ético. É no desenvolvimento organizacional que está a chave da mudança. Esta passa por mudar as



peçoas e a natureza e a qualidade das suas relações no trabalho, saindo do esquema taylorista, permitindo induzir o comportamento pessoal no esforço de partilha dos objectivos comuns. Contudo, devemos ter em atenção que uma cultura forte pode subjugar a responsabilidade individual, deixando a esta última o lugar para a responsabilidade colectiva (vide Anexo P – Os subsistemas da cultura organizacional).

Ao realçar a sua dimensão burocrática, normativa, coerciva, hierárquica e organizacional torna-se evidente que a instituição militar constitui uma realidade mais vasta e mais complexa do que um mero conjunto de quartéis e de homens que neles vivem, sob normas e regras estritas e pré-determinadas, dadas as funções que é chamada a desempenhar nos sistemas de poder e no Estado. É também neste contexto que as FA deverão ser repensadas, mudando conceitos e organizações, mas conservando o seu carácter de Instituição da Nação. Com a desejada e tão propalada racionalização, as formas de organização pós-burocráticas e os valores de serviço público ganham mais significado; em paralelo, no domínio da organização, a transição para um novo modelo de gestão deve realçar a responsabilidade individual, e a capacidade de adaptação rápida a novas situações.

E se é necessária uma racionalização, ela não se deve efectuar à custa da negação do que pode fazer sentido para aquele que nela trabalha. O facto de o indivíduo conferir ao seu trabalho um sentido que lhe é próprio, constitui-se como um dos factores estruturantes da identidade individual e colectiva. Ao levar a cabo a sua actividade, tece relações no interior de um quadro e de normas fixas; daqui não se deve inferir que é possível dominá-lo como a uma máquina, cujo bom funcionamento se controla e cuja manutenção se assegura. A importância que o indivíduo atribui à sua actividade profissional, neste caso militar, relativamente às outras actividades sociais e privadas, deriva da sua liberdade pessoal e do modo como entende, em determinadas circunstâncias e condições, viver a sua vida.

É evidente que é muito difícil fazer escolhas éticas, dado colocar-nos frequentemente diante de um dilema. A gestão de uma organização é um modo permanente de gerir contradições. Por exemplo, gerir os recursos humanos consiste em levar a bom termo duas missões variadas e muitas vezes de difícil conciliação. Do ponto de vista das pessoas, é preciso satisfazer as necessidades individuais e colectivas, gerir carreiras e compreender as motivações. Do ponto de vista da Instituição, o objectivo é reduzir os encargos e os custos, estimular a inovação, assegurar a flexibilidade graças às capacidades de adaptação, entre outros. Sendo inevitáveis as oposições e os conflitos, convém geri-los o melhor possível. Se não se tomarem em conta estas dimensões, a gestão dos recursos humanos na IM fica condenada a oscilar entre técnicas



manipuladoras e um discurso vago sobre a ética. É através da reflexão ética que se adquire a noção de responsabilidade, evocando a obrigação de justificar todo o acto ou decisão em função de normas morais e de valores.

Mas não se devem ter ilusões, pois trata-se de um processo complexo, cheio de interrogações, minado por uma diversidade de mentalidades as quais têm certamente repercussões verticais na estrutura e hierarquia global, pois tal implica que se ponham em causa os hábitos de trabalho e um maior envolvimento no mesmo, o que não é fácil. As dificuldades encontradas poderão ser apreendidas como simples resistências subjectivas à mudança. As interrogações e as inquietações que possam existir podem ser consideradas como a marca dos hábitos ou de algum corporativismo, ou mesmo de privilégios sem razão para serem defendidos.

No Exército, pelo seu historial, pensamos ser a estrutura potencialmente mais preparada para se adaptar e integrar novos critérios de gestão e modernização administrativa, desde que as chefias sintam a necessidade de intensificar a gestão de acordo com os critérios preconizados. O conhecimento da estrutura geral da instituição permite por isso apreciar as grandezas que influenciam o seu funcionamento e, numa certa medida, prever as eventuais modificações, por adaptação ou aprendizagem, da própria estrutura.

Contudo, quanto mais falamos de ética, mais nos devemos convencer de que devemos ser leais não apenas aos nossos superiores hierárquicos, mas também à instituição em que estamos inseridos. Consciente dos efeitos de uma hierarquia organizacional, conclui-se que a estrutura de uma instituição que depende criticamente da aceitação da obediência como um dos seus mais importantes valores deve privilegiar a integridade moral dos seus membros.

Os novos modelos de gestão pressupõem uma mudança de estado de espírito na relação de trabalho e todos nós, militares, podemos desempenhar um papel de relevo, ajudando a criar um ambiente positivo e produtivo que promova tomadas de decisão e comportamentos éticos.

Existem valores intrínsecos à vida militar que devem ser preservados nesta imperiosa evolução: honra, tradição, historial, tradição de servir a sociedade civil, grupos de trabalho com mística e orgulho próprios, gosto pelo trabalho e serviço bem feito. Mas poucas outras instituições prevêem as sanções do nosso código de honra para as quebras da ética que lhe preside. Daí serem as FA, em essência, a reserva moral da Nação, a sua força, e, – porque não dizê-lo? – muito da sua consciência colectiva.

Fernando Pessoa já em 1926, referindo-se à modernização das organizações escrevia que “processos, móveis, máquinas, aparelhos são – como todas as coisas mecânicas e materiais –



elementos puramente auxiliares. O verdadeiro processo é pensar; a máquina fundamental é a inteligência”⁶⁵.

A aliança da ética com todos estes instrumentos múltiplos constitui uma mudança radical neste domínio. A gestão acaba sempre por encaixar no “factor humano”. Deste modo, mais do que uma modernidade técnica exige-se uma modernidade ética, com a definição de princípios que possam nortear o futuro e, em consequência, qual a estratégia a seguir. Quer se trate de uma empresa, um exército ou uma outra organização nunca é mais do que o espaço instável, pouco integrado e fragilmente controlado, no qual se projectam várias lógicas diferentes e, portanto, vários conjuntos de relações, de negociações e de conflitos sociais. É, neste contexto, importante saber qual a opinião que as pessoas, subordinados ou não, têm sobre o modo como são tratados pela organização e pelo chefe ou superior hierárquico.

O que fazer, por exemplo, no caso de um conflito entre o conformismo e a inovação? Pode um subordinado criativo, ainda que com algum risco, desobedecer em benefício da competência, ou mesmo da virtude profissional? Os conflitos entre as obrigações morais externas e as necessidades institucionais requerem um compromisso, tanto individual como profissional. Por isso, “o subordinado deve ajuizar cuidadosamente a oportunidade de apresentação das suas teses doutrinárias, avaliando se o que se ganha em eficiência na instituição militar é superior aos prejuízos que decorrem das perturbações que provoca na cadeia de comando”⁶⁶.

É portanto normal que questionemos onde deveremos ir buscar as respostas éticas para os problemas colocados pelas novas técnicas e pela consequente modernização. Pensamos que as respostas provêm da consciência de cada um, sobretudo os valores e as motivações que nascem da sua interiorização por parte dos indivíduos. Esta responsabilização individual e pessoal implica a necessidade de conceitos adequados de planeamento, mobilidade e desenvolvimento dos recursos humanos, de modo a adaptar estes às mudanças estruturais preconizadas, procurando o aprofundamento da consciência de serviço bem como o desenvolvimento de incentivos específicos para que seja adoptada uma responsabilidade em consonância.

Atendendo a estes factores, devemos utilizar o questionário ético proposto por Blanchard e Peale⁶⁷. As três questões éticas a serem colocadas, antes de qualquer decisão, devem ser: É

⁶⁵ Cit. por OLIVEIRA, Almiro de – A propósito de Descartes e de Pessoa, salvemos a alma dos sistemas e tecnologias da informação. *Revista de Administração Militar* N.º 3, (Julho-Setembro 2003. p. 13.

⁶⁶ RIBEIRO, A. Silva – Ética Militar - Os imperativos da obediência. *Revista da Armada*. N.º 338. 2001. p. 4.

⁶⁷ BLANCHARD, Kenneth; PEALE, Norman Vincent – O Poder da Gestão Ética. Lisboa. 1993.



legal? É equilibrado? Como me vou sentir comigo próprio? Relativamente à legalidade, tal resposta deverá passar não só pelo ponto de vista do Direito (estarei eu a violar ou não esse Direito?)⁶⁸ como também do ponto de vista dos respectivos Códigos de Ética instituídos. Esta pergunta sobre a legalidade faz-nos pensar de acordo com os padrões existentes; a pergunta sobre o equilíbrio põe em acção o nosso sentido de justiça e racionalidade, promovendo relações entre todos os intervenientes e evitando desequilíbrios e futuros conflitos. Se formos equilibrados, teremos a autoconfiança necessária para agir com firmeza ao enfrentarmos situações éticas difíceis; mas também é preciso equilíbrio entre planeamento e implementação e entre reflexão e a acção; a última pergunta dirige-se às nossas emoções e aos nossos padrões de moralidade, pois uma acção não ética acabará por corroer o amor-próprio.

A ética pode também ser vista como um instrumento da conservação da ordem e da sociedade e como execução de um dever indiscutível, garantindo a honestidade nas relações entre as pessoas. Ela é um serviço a um ideal e estabelecimento duma organização mais justa e moderna. O entendimento mútuo e de coesão das pessoas impõe ao indivíduo obrigações necessárias em que deve seguir a voz interna da consciência.

Todos esses serão valores que, adicionados aos valores acrescentados pela reorganização e modernização da gestão, irão contribuir certamente para uma maior aceitação, respeito e consideração social que o reconhecimento desses factos poderão conferir, pois “prosseguir o bem comum constitui a justificação e a dignidade de qualquer Administração. É ele que justifica os poderes, sugere os processos, exige as reformas. É ele que faz dos servidores, honestos e competentes, da Administração Pública, servidores da humanidade, protagonistas dessa tarefa nunca acabada de edificar numa sociedade mais justa e digna do homem”⁶⁹.

Qualquer responsável por uma determinada área deve motivar as suas acções fundamentando-se e avaliando-as tanto perante os seus subordinados como perante a sua própria consciência. A motivação, a avaliação e a auto-avaliação são importantes modos de regulação ético-moral. Estes são processos racionais do pensamento por meio dos quais o homem pode prognosticar as consequências morais das suas acções, representando um importante instrumento de auto-controlo.

Mas esta evolução implica um outro tipo de relação no trabalho: o envolvimento e a gratificação que o indivíduo pode encontrar não são da mesma ordem. Mas para isso é preciso

⁶⁸ Uma gestão pública e responsável e obediente à lei é defendida pela Teoria de Justiça de John Rawls, em que o argumento básico é de que esta deve incorporar uma série de constrangimentos apropriados para que a escolha de princípios resultantes reflecta a natureza das partes como racionais, morais, livres e iguais.

⁶⁹ LISBOA. Bispo, 1997/1999 (José Policarpo). Conferência nº 11. In As Conferências do Marquês (1º ciclo). p. 151.



encontrar uma referência. É preciso valorizar o trabalho em termos de execução e de um melhor rendimento. Contudo, enquanto o indivíduo não tiver adquirido esta transferência de referencial, não consegue encontrar motivação. Só a conseguirá, se através de um serviço que se repercute na boa imagem da organização e se souber que o seu trabalho está a concorrer para essa imagem, então vai voltar a motivar-se, pois o facto de fazer parte de um grupo que funciona bem é altamente valorizador⁷⁰ (vide Anexo Q – O Processo de Motivação).

É por essa razão que planificamos os nossos actos e que nos apegamos, em geral, àquilo que decidimos. Contudo, devemos questionarmo-nos, constantemente, no momento de agirmos, se é razoável fazê-lo. Uma acção insensata não pode tornar-se racional simplesmente pelo facto de dela termos formado a intenção.

No caso do Exército e dentro das condicionantes actuais, a consideração de novas buscas de ordem ética pressupõe um apelo à consciência e aos sentimentos morais das pessoas que a constituem enquanto meio de compensação das falhas da actividade económica. O objectivo da modernização deve assegurar mudanças favoráveis na consciência ética em cada um dos diferentes responsáveis bem como na instituição em geral. Tudo isto faz surgir um critério novo e multifacetado: o da responsabilidade moral. Surge assim a necessidade de estímulos e normas complementares de conduta, cujo conjunto constitui precisamente a respectiva moral ou ética profissional, aplicada a certas funções específicas, como é o caso dos militares, transformando um princípio ético em regras institucionais.

A execução bem sucedida das funções profissionais pressupõe exigências rigorosas em relação à qualificação e competência dos responsáveis por colocar em prática tudo aquilo que se pretende com a modernização do nosso Exército. A aquisição de um núcleo de competências profissionais e técnicas constitui uma referência base na qual se devem, obrigatoriamente, juntar as outras dimensões específicas. Mas isto só não basta. É preciso a unificação do elevado profissionalismo com a aptidão de consciencializar profundamente a sua responsabilidade e disposição de cumprir impecavelmente o seu dever.

Face às contingências orçamentais existentes, a responsabilidade sobre os actos e as funções do sistema administrativo assumem uma especial importância. O controlo orçamental e organizacional sobre os actos administrativos, o respeito pela legalidade dos procedimentos

⁷⁰ Tanto a motivação como a intenção de uma determinada acção – individual ou colectiva – são determinantes no juízo ético dessa mesma acção. Nomeadamente, quando está em causa a atribuição de responsabilidade. Porém, numa perspectiva consequencialista, de que o utilitarismo é um bom exemplo, as consequências previsíveis podem justificar uma determinada acção desde que a estrutura de raciocínio seja claramente explicitada.



e as consequências da execução das políticas superiormente definidas constituem-se como factores fundamentais a ter em consideração nos dias de hoje.

Desta forma, nos exércitos modernos, gera-se uma nova relação de responsabilidade dos militares perante o Estado e a sociedade. Isto é, assumindo a sua condição como uma profissão e uma carreira, os militares submetem-se à acção coerciva do Estado exercida através do enquadramento administrativo e do controlo político. Esta acção é reforçada por valores e referências que emanam da própria sociedade global e que se plasmam nas noções de serviço, de cumprimento de uma missão, do interesse nacional, de eficácia operacional, assim como em outros princípios inscritos no quadro da política de defesa.

É nesta carreira, de verdadeiro serviço público, que melhor se exprimem os valores insolventes como a dignidade, a honra e a lealdade, a par de uma acção que deve reflectir elevados padrões de desempenho e profissionalismo.

As FA e o Exército em particular, assentam, como sabemos, no controlo hierárquico interno sobre as competências e funções, no controlo da prestação de contas dos diversos programas, no controlo normativo e nas auditorias internas e externas a serem efectuadas pelas entidades competentes. Este conjunto de instrumentos constitui um dos elementos fundamentais para o aumento de confiança e da transparência da administração neste sector da actividade pública. Mas isto implica que a modernização exige a incorporação de competências de base científica e técnica e o uso da informação mas exige, também e em particular, a participação de todos, apoiada por adequada formação e aplicação de medidas de estímulo, sem prejuízo da renovação de quadros que o processo não deixará de exigir, integrando a problemática do pessoal nas iniciativas de modernização. Neste processo de modernização há que criar e desenvolver sistemas de informação, comunicação e participação, partilhando objectivos, preocupações e procura de soluções adequadas e exequíveis (vide Anexo R – Circulação da informação - uma questão ética).

Considerar a actividade de gestão no Exército como uma simples questão de competências é, pelo menos, redutor. Uma tal abordagem deixa de lado o que constitui o essencial para aqueles que têm essa incumbência. Contrariando essa perspectiva e apoiando-nos nas palavras de Jean-Pierre le Goff, “existem quatro dimensões fundamentais na actividade de gestão: uma ética na situação, qualidades humanas, know-how e competências”⁷¹. Estas quatro dimensões devem ser consideradas no seu conjunto. Ao encarar habitualmente a actividade de gestão como uma questão de competências correríamos o risco de privilegiar o acessório em

⁷¹ LE GOFF, Jean-Pierre – *As Ilusões da Gestão*. Lisboa. Maio de 1997. p. 71.



detrimento do essencial, passando ao lado das outras dimensões da gestão citadas por Jean-Pierre le Goff. Devemos ainda acrescentar que ao reduzir a actividade de gestão a meras competências, estamos a fazer dela uma simples questão de aprendizagem, adquirida através da formação e de domínio de instrumentos e técnicas mais ou menos sofisticados.

O princípio de *accountability*, referido anteriormente, levanta na nossa administração algumas interrogações, tanto ao nível da actual estrutura organizacional, como ao nível dos comportamentos e do funcionamento do pessoal.

Em primeiro lugar, as reformas que estão a ser introduzidas com vista à modernização das FA e do Exército, nomeadamente na alteração das fronteiras do sector público, exemplificadas no recurso ao *outsourcing*, nas parcerias público-privadas e na delegação de competências, podem contribuir para tornar mais difuso o princípio da obrigação de prestar contas dos resultados e da gestão dos recursos públicos postos à sua disposição. Porém, a contratação externa não é garantia de eficiência. Os benefícios resultantes da contratação só existirão enquanto houver garantias de competição leal no mercado, o que nem sempre acontece. Por outro lado, a hierarquia das responsabilidades e a definição dos critérios de apreciação da obrigação de responder pelos resultados podem vir a tornar-se mais opacas e casuísticas. Contudo, dado a existência de uma clara delimitação de responsabilidades no Exército, o respeito pelos preceitos legais e a gestão eficiente dos actos e das medidas administrativas, essenciais a uma administração racional e transparente, continuam a ser o cerne da organização militar, baseada que está em valores que ainda representam um modo de vida. Não nos devemos esquecer que os princípios de gestão organizacional do serviço público são sempre uma gestão para o bem público ou comum, o qual se apresenta sujeito à prioridade do sistema jurídico e político. Como muitos autores referem, é a responsabilidade do homem e das instituições que faz também a sua glória e a sua grandeza.



CONCLUSÕES

Como corolário da investigação e do estudo realizado, torna-se necessário sistematizar os aspectos mais relevantes do presente trabalho. Deste modo, consideramos que:

- Passámos de uma administração clássica, organizada como uma burocracia centralizada que implementa programas de cima para baixo e que evita a participação dos cidadãos;
- Para uma administração gestonária, descentralizada, de cariz empresarial, que importou um conjunto de técnicas e valores do sector privado, orientada para os resultados e o cliente;
- E começamos agora a falar num outro tipo de administração, que valoriza a cidadania e o serviço público acima da capacidade empreendedora e pretende servir não clientes mas cidadãos, a quem presta contas e com quem dialoga.

Actualmente, exige-se que a AP seja um forte factor de desenvolvimento através da adopção de uma abordagem mais gestonária e que vai além da mera mudança de estruturas e dos procedimentos. Em consequência, procura-se também mudar a cultura organizacional, ou seja, a forma como as unidades administrativas, ao nível operacional, se relacionam com o cidadão. Um modelo de Administração moderno e participado, “orientado para o cidadão” é o que melhor exprime o desejo de inovação e consequente melhoria da qualidade do serviço público. É, pois, imprescindível despertar a motivação dos membros organizacionais através de um constante envolvimento e comprometimento dos mesmos no processo de inovação e mudança.

A modernização da administração pública está, pois, confrontada com dois grandes desafios, que se encontram interligados. Por um lado, existe uma luta entre a gestão pública ligada à lei e o espírito empresarial, que advoga a gestão das organizações públicas como se fossem empresas privadas. Por outro lado, existe uma luta em torno da ética na administração pública, dada a perda de valores (em consequência do facto de a administração pública se tornar mais empresarial) e em que só o comportamento ético e a moralidade podem conciliar os valores tradicionais com os “novos” valores provenientes das novas abordagens de organização e gestão das organizações públicas.

É necessário materializar a ética do sector público, promovendo valores (como a confiança, responsabilidade e a transparência, entre outros), ideias, crenças e linguagem comuns. Parece óbvio que apesar de se poder chegar a um consenso quanto aos valores chave, existirá sempre alguma diferença na interpretação desses mesmos valores. Porém, a sua perda no serviço



público dilui as diferenças que podem e devem existir entre o sector privado e o sector público.

A construção de uma efectiva AP exige cidadãos informados, atentos, organizados e participantes. Sendo certo que é uma responsabilidade dos governantes fomentarem esta atitude e comportamento, os cidadãos não podem nem devem, no entanto, demitir-se das suas responsabilidades. Para que se possa alterar a sociedade em que vivemos, fomentando os valores referenciados, o empenhamento na defesa da causa pública exige um esforço colectivo, com vantagens óbvias para as gerações presentes e futuras.

A apologia da responsabilidade individual aponta para a necessidade de cada membro organizacional pautar o seu comportamento por critérios éticos, em vez de responsabilizar o “sistema”. Desta tensão contida no binómio “responsabilidade dos indivíduos” *versus* “responsabilidade do sistema” é necessário extrair um vector: a responsabilidade é dos indivíduos no seio do sistema, e o sistema deve ser desenhado para que a responsabilidade dos indivíduos seja fomentada.

Só será possível empenhar os cidadãos na causa pública se modernizarmos e melhorarmos a qualidade da AP, nomeadamente, fortalecendo a noção de serviço público. Na era da informação, a criação de uma cultura de participação cívica exige, no entanto, uma maior necessidade de um forte e esclarecido activismo e empenho dos cidadãos. Em nossa opinião, isto será alcançado através da escolha dos processos adequados que souberem dignificar o homem, reforçando o seu carácter social e ético, e tal só acontecerá se o homem der provas da sua capacidade de intervenção. O indivíduo continuará a ser preponderante, pois será efectivamente nele e na qualidade da sua ética que continuará a residir o motor fundamental de todo o sistema e de todas as acções que forem empreendidas.

Por sua vez, em pleno século XXI, as FA e o Exército em particular, têm consciência que o passado e o futuro se cruzam alicerçando novos horizontes, marcados pela importância de uma nova força, que dinamize as suas estruturas e que consagre em termos nacionais a emergência de umas FA versáteis, organizadas e com capacidades bem definidas; que efectue e garanta os compromissos nacionais e internacionais do Estado na área da defesa e formação militar (cívica e moral).

O desejo de modernização das FA e, por inerência, do Exército, conduz ao incremento das exigências em relação ao nível de qualificação e de competência dos envolvidos e estimula, hoje em dia, a falar cada vez mais frequentemente de uma dominante ética que se concretiza na compreensão profunda por parte do envolvido do seu dever profissional, na atitude



escrupulosa em relação à honra profissional e na alta medida da sua responsabilidade aos vários níveis.

A ética deve apelar à reflexão e à liberdade individual. É em referência a situações concretas e a práticas bem precisas, que esta transmissão se pode efectuar de forma livre e sem normas formais. Neste sentido, a compreensão do processo de modernização, não é possível, sem que a questão militar e a questão ética sejam estudadas na sua especificidade e no contexto da sociedade global.

Concluimos que, dado o assumir da profissionalização das FA e na qual o Exército se encontra bastante empenhado, pensamos ser a IM o espaço privilegiado de inovação e, por consequência, um factor de modernização. Aliás, a IM enquanto elemento constitutivo do Estado, pelas suas características intrínsecas, estará em melhores condições para a adopção de novos modelos de gestão, constituindo uma imagem e o exemplo para a restante AP. Tal constatação advém da percepção (interna e externa) de a IM possuir uma cultura organizacional muito forte e coesa, o que combinado com a existência de um suporte tecnológico, de pessoal com motivação e um forte sentido de missão, aliado ao rigor disciplinar fazem com que seja o local ideal para o sucesso da implementação da mudança. Os valores, como vimos, permanecem imutáveis, sendo que o que muda é a percepção que se tem deles e a sua adaptação à realidade de cada momento.

No caso do Exército, o objectivo da modernização deve assegurar mudanças favoráveis na consciência ética de cada um dos seus membros, o que faz surgir a responsabilidade moral como um critério novo a ter em consideração, sendo redutor considerar a actividade de gestão no Exército como uma mera questão de competências.

O nosso estudo permitiu concluir que a ética não é algo já alcançado, mas uma tarefa permanente, porque nunca desaparece a nossa “obrigação” de fazermos mais e melhor, com mais qualidade, apesar das dificuldades. Isto faz com que a ética não seja uma opção mas uma necessidade. A ética não é algo para falar, mas para assumir.



PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES

Independentemente do que se possa vir a verificar no futuro, a viabilização da AP, das FA e do Exército em especial, suportada na sua cultura organizacional por forma a fortalecer o potencial de que dispõe, passa pela necessidade de executar um conjunto de medidas que visam implementar as mudanças tendentes a uma modernização administrativa. As nossas recomendações, ainda que intencionalmente gerais, visam dar um contributo nesse sentido.

- A gestão da AP deve promover a satisfação do utente (encarado como cliente/cidadão), dar poder de decisão aos intervenientes directos e estimular a excelência e a qualidade;
- A gestão da AP tem que ter uma clara percepção da missão a cumprir, recorrer mais a incentivos e menos à imposição de regulamentos, adoptando a ideia de que trabalha bem quem consegue obter bons resultados;
- Uma maior autoridade acarreta consigo uma maior responsabilidade. As pessoas têm que ser responsáveis pelo resultado que alcançam quando exercem autoridade;
- Transformar a cultura organizacional. Parte desta transformação assenta em libertar os serviços do fardo que é o excesso de regulamentos e o controlo central. Outra parte, traduz-se na criação de novos incentivos. Outra parte depende de uma deslocação da sede do poder: dar competências aos funcionários de modo a que utilizem a sua própria capacidade de julgamento (tomada de decisão ética) e responsabilizá-los pela produção de resultados. Para que isto aconteça é necessário:
 1. Dar poder de decisão aos directamente envolvidos, eliminando os excessos de competências atribuídas a cada nível da estrutura hierarquizada da AP (descentralizar o poder de decisão).
 2. Responsabilizar cada organização e cada indivíduo por resultados, claros e alcançáveis. A responsabilidade pelos resultados irá substituir o “comando e controlo” como forma de gestão;
 3. Dar aos indivíduos melhores instrumentos para o desempenho da sua função – formação que lhes permita lidar melhor com o seu próprio trabalho e os faça tomar decisões em conjunto, a par de uma boa informação.



4. Assegurar o adequado fluxo de informação de modo a obter apoio de cima para baixo para a tomada de decisões de baixo para cima (exercer a liderança).
 5. Entre a “culpa é do sistema” e “a culpa é dos indivíduos”, é necessário estabelecer a ponte: a responsabilidade é dos indivíduos no seio do sistema, e o sistema deve ser desenhado para que a responsabilidade dos indivíduos seja fomentada.
- No Exército, tal como na AP, urge acelerar a introdução destes novos conceitos, ainda que de uma forma gradual mas decidida. As FA, pelas características intrínsecas, estarão certamente mais preparadas para a sua adopção, constituindo uma imagem e o exemplo para os restantes Organismos.
 - O Exército necessita de agilizar e otimizar a informação disponível, perspectivando-se como um sistema de info-decisão, proporcionando aos líderes (decisores) informação precisa e oportuna.
 - O Exército deve assumir o seu papel na modernização da AP em que se insere e no suporte – como instrumento estratégico – à evolução do país.



EPÍLOGO

Ao longo do nosso trabalho, mostrámos que a administração pública portuguesa e em particular as FA, à semelhança do que se passa noutras partes do Mundo, vivem uma época de crise, condicionada exteriormente pela crise do sistema social global o que determina *inputs* extremamente desequilibrados no sistema político, aliadas a pressões inauditas para a redução e reestruturação das mesmas – uma sobrecarga de exigências e de limitações sem um complementar acréscimo de recursos.

Toda esta situação, determina um ambiente de grande incerteza que exige dirigentes que fossem condutores de homens e de organizações.

Como todos ou quase todos reconhecem, a escolha do modelo de gestão para a AP e consequentemente para as FA e em particular o Exército é uma questão delicada e difícil. No cerne desta questão, que, inquestionavelmente, requer uma base sólida, está o homem, agente de uma missão, em que, cada vez mais, se deve confiar.

Com desconfiança pouco ou nada se consegue fazer. Na AP, nas FA ou fora delas. Confiemos, assim, nos homens. Tem de existir um sentido de missão claramente partilhado. Tem de haver objectivos claramente compreendidos. Tem de existir valores comuns a partir dos quais sejam tomadas as decisões. Tem de haver confiança nas pessoas que de facto executam o trabalho para que elas se sintam em condições de tomar decisões.

Mas não basta ter confiança. É preciso, também, ter fé.



BIBLIOGRAFIA

1. LIVROS

ALVES, General José Lopes – **Ética Militar - Aspectos de uma Teoria e da sua Realização**. Lisboa: Edição do Autor, 1997. 174 p. ISBN 972-9023-14-X.

ANASTASSOPOULOS, Jean-Pierre [et al] – **Strategor - Política Global da Empresa**. 3ª ed. actualizada, Lisboa: Publicações Dom Quixote, Março de 2000. 416 p. ISBN 972-20-1706-3.

AZEVEDO, Belmiro [et al] – **As Conferências do Marquês (1º Ciclo). Modernizar a administração: uma visão exterior, crítica, construtiva mas não complacente**. Lisboa: Edições INA – Instituto Nacional de Administração, 1997-1999. ISBN 972-9222-19-3. p. 152.

BETTATI, Mario – **O Direito de Ingerência-mutação da Ordem Internacional**. Lisboa: Instituto Piaget, 1996. 352 p. ISBN: 972-8407-08-4.

BITTAR, Eduardo – **Ética, Educação, Cidadania e Direitos Humanos**. São Paulo (Brasil): Editora Manole Ltda, 2004. 268 p. ISBN 85-204-2135-0.

BLANCHARD, Kenneth; PEALE, Norman Vincent – **O Poder da Gestão Ética**. Lisboa: Difusão Cultural, 1993. 126 p. ISBN 972-709-162-8.

BOYER, Robert, DRACHE, Daniel – **Estados Contra Mercados-os limites da Globalização**. Lisboa: Instituto Piaget, 1996. 511 p. ISBN 972-8407-13-0.

CORNU, Daniel – **Jornalismo e Verdade - Para Uma Ética da Informação**. Lisboa: Instituto Piaget, 1994. 468 p. ISBN 972-771-228-2.

DESGARDINS, Bruno; LEMAIRE, Jean-Paul – **O Novo Ambiente Internacional**. Lisboa: Instituto Piaget, 1997. 357 p. ISBN 972-771-230-4.

DOMENACH, Jean-Marie – **Abordagem à Modernidade**. Lisboa: Instituto Piaget, 1995. 356 p. ISBN 972-8407-35-1.



DONNELLY, James; GIBSON, James; IVANCEVICH, Jonh – **Administração: Princípios de Gestão Empresarial**. 10ª ed. Lisboa: McGraw-Hill, 2000. 631 p. ISBN 972-773-037-X.

DRUCKER, Peter – *As Organizações sem fins lucrativos*. Lisboa: Difusão Cultural, 1984. 226 p. ISBN 972-709-188-1.

DRUCKER, Peter – **A Gestão Numa Época de Grande Mudança**. Lisboa: Difusão Cultural, 1995. 318 p. ISBN 972-709-250-0.

DUPUY, Jean-Pierre – **Ética e Filosofia da acção**. Lisboa: Instituto Piaget, 1999. 436 p. ISBN 972-771-426-9.

FERREIRA, João José Brandão – *A Inserção das FORÇAS ARMADAS na Sociedade*. Lisboa: Hugin Editores, Lda, Junho de 2003. 178 p. ISBN 972-8310-81-1.

FONTINHA, Rodrigo – **Novo Dicionário Etimológico da Língua Portuguesa**. Porto: Editorial Domingos Barreira. 2 vol.

FUKUYAMA, Francis – **Confiança: Valores sociais e criação de prosperidade**. 1ª ed. Lisboa: Gradiva, 1996. 412 p. ISBN 972-662-474-6.

GORE, Al – **Reinventar a Administração Pública: da burocracia à eficácia**. 3ª ed. Lisboa: Quetzal Editores, 1996. 381 p. ISBN 972-564-203-1. (Relatório sobre o estado da Administração Pública americana e as opções fundamentais para a sua reforma).

LAUDON, Kenneth C.; LAUDON, Jane P. – *Management Information Systems*. Seventh Edition. New Jersey: Prentice Hall, 2002. 549 p. ISBN 0-13-061960-4.

LE GOFF, Jean-Pierre – **As ilusões da gestão**. Lisboa: Difusão Cultural – Sociedade Editorial e Livreira, Lda, Maio de 1997. 108 p. ISBN 972-709-281-0.

MAFFESOLI, Michel – **A Violência Totalitária**. Lisboa: Instituto Piaget, 1999. 318 p. ISBN 972-771-408-0.

MARQUES, Fernando Pereira – **Exército, mudança e modernização na primeira metade do século XIX**. Lisboa: Edição Cosmos, Instituto de Defesa Nacional, 1999. 419 p. ISBN 972-762-152-X.



MERCIER, Samuel – **A Ética nas Empresas**. Porto: Edições Afrontamento, Dezembro de 2003. 92 p. ISBN 972-36-0670-4.

MOREIRA, José Manuel – **A Contas com a Ética Empresarial**. 1ª ed. Cascais: Principia, Publicações Universitárias e Científicas, Março de 1999. 223 p. ISBN 972-8500-07-6.

MOZZICAFREDDO, Juan; GOMES, J. Salis; BATISTA, J. S. (orgs) – **Ética e Administração - Como Modernizar os Serviços Públicos?**. 1ª ed. Lisboa: Celta Editora, 2003. 408 p. ISBN 972-774-173-8.

NUNES, Cristina Brandão – **A Ética Empresarial e os Fundos Socialmente Responsáveis**. Porto: Edições Vida Económica, Março de 2004. 323 p. ISBN 972-788-100-9.

QUADROS, Elias [et al] – **A Reinvenção da Função Pública - da burocracia à gestão**. Lisboa: Edições INA – Instituto Nacional de Administração, Março de 2002. 519 p. ISBN 972-9222-29-0.

ROCHA, Oliveira – **Princípios de Gestão Pública**. 1ª ed. Lisboa: Editorial Presença, 1991. 206 p. ISBN 972-23-1345-2.

ROCHA, Oliveira [et al] – **Reforma do Estado e Administração Pública Gestionária**. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas - Universidade Técnica de Lisboa. 2000. 167 p. ISBN 972-9229-91-0.

ROCHA, Oliveira [et al] – **Gestão Pública e Modernização Administrativa**. Lisboa: Edições INA – Instituto Nacional de Administração, 2001. 302 p. ISBN 972-9222-26-6.

ROSANVALLON, Pierre – **A Crise do Estado-Providência**. 2º ed. Lisboa: Editorial Inquérito, 1984. 144 p.

SANTOS, Gen. José Loureiro dos – **Segurança e Defesa na Viragem do Milénio - Reflexões sobre Estratégia II**. 1ª ed. Mem Martins: Publicações Europa América, 2001. 291 p. ISBN 972-1-04935-2.



SANTOS, Gen. José Loureiro dos – **Reflexões sobre Estratégia – Temas de Segurança e Defesa**. Mem Martins: Publicações Europa América, Março de 2000. 281 p. ISBN 972-1-04718-X.

SILVEIRA, Paula; TRINDADE, Nelson – **A Gestão na Administração Pública - usos e costumes, manias e anomalias**. 1ª ed. Lisboa: Editorial Presença, 1992. 209 p. ISBN 972-23-1491-2.

STONER, A.F. James; FREEMAN, R. Edward – **Administração**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora S. A., 1994. 583 p. ISBN 85-216-1168-4.

TAVARES, Luís Valadares; MATEUS, Abel; CABRAL, Francisco Sarsfield – **Reformar Portugal – 17 Estratégias de Mudança**. 4ª ed. Lisboa: Oficina do Livro, 2003. 477 p. ISBN 972-8579-94-2.

TOURAINÉ, Alain – **Crítica da Modernidade**. Lisboa: Instituto Piaget, 1992. 470 p. ISBN 972-9295-61-1.

VOLKOV, F. M. [et al] – **Ética**. [S.I.]: Edições Progresso, 1990. 352 p. ISBN S-01-002201-X.

WEBER, Max – **A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo**. 5ª ed. Lisboa: Editorial Presença, 2001. 224 p. ISBN 972-23-1218-9.

WEBER, Max – **O Político e o Cientista**. 3ª ed., Lisboa: Editorial Presença, 1979. 151 p.

WESTON, Anthony – **Ética para o dia-a-dia**. Lisboa: Ésquilo Edições e Multimédia, Lda, Novembro de 2002. 143 p. ISBN 972-8605-17-X.

2. ARTIGOS

ALMODOVAR, Fernando – O panorama da gestão de pessoal nos serviços públicos. In **A Reinvenção da Função Pública – da burocracia à gestão**. Lisboa: Edições INA – Instituto Nacional de Administração, Março de 2002. ISBN 972-9222-29-0. p. 291-306.



ALVES, Joaquim dos Santos – O Orçamento com base nas Actividades e o Controlo de Gestão. **Revista Militar**. Lisboa. ISSN 0873-7630. 53:8/9, N.º 2395/2396 (Agosto/Setembro 2001), p. 653-671.

ANTUNES, Eugénio – Reinventar a governação reforçando a cidadania. In **A Reinvenção da Função Pública – da burocracia à gestão**. Lisboa: Edições INA – Instituto Nacional de Administração, Março de 2002. ISBN 972-9222-29-0. p. 125-143.

BALSEMÃO, Francisco Pinto – Conferência n.º 9. In **As Conferências do Marquês (1º Ciclo)**. Lisboa: Edições INA – Instituto Nacional de Administração, 1997-1999. ISBN 972-9222-19-3. p. 119-132.

BILHIM, João – Cultura de responsabilização. In **A Reinvenção da Função Pública – da burocracia à gestão**. Lisboa: Edições INA – Instituto Nacional de Administração, Março de 2002. ISBN 972-9222-29-0. p. 449-454.

BRAVO, Ana Bela; VARELA, José Monteiro – Despesas com pessoal, avaliação do desempenho e produtividade na Defesa. In **A Reinvenção da Função Pública – da burocracia à gestão**. Lisboa: Edições INA – Instituto Nacional de Administração, Março de 2002. ISBN 972-9222-29-0 p. 383-401.

COTRIM, Teresa; ALMEIDA, Nuno – A sua empresa tem ética? **Revista Exame**, n.º 234, (Outubro 2003), p. 30-36.

COTRIM, Teresa – É um profissional ético? **Revista Exame**, n.º 234, (Outubro 2003), p. 38-40.

GOMES, Teresa Salis – Recrutamento e formação. In **A Reinvenção da Função Pública – da burocracia à gestão**. Lisboa: Edições INA – Instituto Nacional de Administração, Março de 2002. ISBN 972-9222-29-0. p. 327-330.

LISBOA. Bispo, 1997-1999 - (José Policarpo). Conferência n.º 11. In **As Conferências do Marquês (1º Ciclo)**. Lisboa: Edições INA – Instituto Nacional de Administração, 1997-1999. ISBN 972-9222-19-3. p. 143-151.



LOPES, Ernâni – Economia e Produtividade na Função Pública. In **A Reinvenção da Função Pública – da burocracia à gestão**. Lisboa: Edições INA – Instituto Nacional de Administração, Março de 2002. ISBN 972-9222-29-0. p. 9-27.

LORA, Cor Juan Boza de – Profissão e Sentido Profissional Militar. **Military Review**. 1º Trimestre (1990), p. 71-76. (Texto Policopiado)

MACHADO, Maria Luísa – Nova postura da Função Pública face ao cidadão. In **A Reinvenção da Função Pública – da burocracia à gestão**. Lisboa: Edições INA – Instituto Nacional de Administração, Março de 2002. ISBN 972-9222-29-0. p. 249-268.

MOZZICAFREDDO, Juan – O papel do cidadão na Administração Pública. In **Reforma do Estado e Administração Pública Gestionária**. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas - Universidade Técnica de Lisboa. 2000. 167 p. ISBN 972-9229-91-0. p. 25-34.

MUÑOZ, Jaime Rodriguez-Arana – Dimensão ética da vida local. In **A Reinvenção da Função Pública – da burocracia à gestão**. Lisboa: Edições INA – Instituto Nacional de Administração, Março de 2002. ISBN 972-9222-29-0. p. 91-103.

NABAIS, Júlio – Função Pública e cidadania. In **A Reinvenção da Função Pública – da burocracia à gestão**. Lisboa: Edições INA – Instituto Nacional de Administração, Março de 2002. ISBN 972-9222-29-0. p. 245-248.

PENA, Cor António de Oliveira – As Novas Tecnologias de Informação, Comunicação e Conhecimento na Construção da Sociedade de Partilha. **Revista Militar**. Lisboa. ISSN 0873-7630. 53:10, N.º 2397 (Outubro de 2001), p. 760-761.

PENA, Cor António de Oliveira – Problemas de Ética Militar. **Revista Militar**. Lisboa. ISSN 0873-7630. 53:10, N.º 2397 (Outubro de 2001), p. 785-799.

OLIVEIRA, Almiro de – A propósito de Descartes e de Pessoa, salvemos a alma dos sistemas e tecnologias da informação. **Revista de Administração Militar**. Lisboa. ISSN 108793. N.º 3 (Julho-Setembro 2003), p. 8-13.

REGO, Arménio – Pensamento grupal: diagnóstico, consequências e medidas preventivas. **Recursos Humanos Magazine**. Lisboa. N.º 13 (Março/Abril 2001), p. 10-21.



RENAUD, M. – Os valores num mundo em mutação. **Brotéria**, 139, n.º 4 (Outubro 1994), p. 299-322.

RENAUD, M. – Ética da vida e globalização. **Brotéria**, 150, n.º 4 (Abril 2000), pp. 469-473.

RIBEIRO, CFR António da Silva – Ética Militar: os imperativos da obediência. **Revista da Armada**. Lisboa. ISSN 0870-9343. N.º 338 (Janeiro 2001), p. 4.

RODRIGUES, Luís Augusto de Carvalho – Novos desafios à gestão pública. In **A Reinvenção da Função Pública – da burocracia à gestão**. Lisboa: Edições INA – Instituto Nacional de Administração, Março de 2002. ISBN 972-9222-29-0. p. 221-230.

RODRIGUES, Mónica – A Construção de Comunidades Epistémicas no sector da Defesa Nacional. **Boletim Informativo da Associação de Auditores dos Cursos de Defesa Nacional**. Lisboa. N.º 14 (Abril 2004), p.15-17.

SALTO, General de Brigada Carmelo Medrano – Los Valores Militares en la Sociedad del Futuro. **Revista Ejército**. Madrid. ISSN 0013-2918. N.º 698 (Abril 1999), p. 57-63.

SANTO, General Espírito – A Instituição Militar. **Revista Militar**. Lisboa. ISSN 0873-7630. 54:5, N.º 2404 (Maio 2002), p. 297-299.

VIEIRA, General Belchior – A liderança e o clima ético na Instituição Militar. **Revista Militar**. Lisboa. ISSN 0873-7630. N.º 147 (1995), p. 611-622. (Texto Policopiado)

3. LEGISLAÇÃO

LEI CONSTITUCIONAL n.º 1/76. (76-04-02) – Constituição da República Portuguesa.

LEI CONSTITUCIONAL n.º 1/82. (82-09-30) – Constituição da República Portuguesa. Primeira revisão Constitucional.

LEI CONSTITUCIONAL n.º 1/89. (89-07-08) – Constituição da República Portuguesa. Segunda revisão Constitucional.

LEI CONSTITUCIONAL n.º 1/92. «D.R. I Série – A ». 273 (92-11-25) – Constituição da República Portuguesa. Terceira revisão Constitucional.



LEI CONSTITUCIONAL n.º 1/97. (97-09-20) – Constituição da República Portuguesa. Quarta revisão Constitucional.

LEI CONSTITUCIONAL n.º 1/2001. (01-12-12) – Constituição da República Portuguesa - Quinta revisão Constitucional.

LEI n.º 29/82. (82-12-11) – Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas. Alterada pela Lei n.º 41/83, de 21 de Dezembro; Lei n.º 111/91, de 29 de Agosto; Lei n.º 113/91, de 29 de Agosto; Lei n.º 18/95, de 13 de Julho; Lei Orgânica n.º 3/99, de 18 de Setembro; Lei Orgânica n.º 4/2001, de 30 de Agosto

LEI n.º 11/89. (89-06-01) – Lei da Condição Militar.

LEI n.º 111/91. (91-08-29) – Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas; Alterada pela Lei n.º 18/95, de 13 de Julho.

LEI n.º 2/2004. «D.R. I Série – A». 94 (04-01-15) 293-301 – Aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado.

LEI n.º 3/2004. «D.R. I Série – A». 94 (04-01-15) 301-311 – Aprova a lei quadro dos institutos públicos.

LEI n.º 4/2004. «D.R. I Série – A». 94 (04-01-15) 311-317 – Aprova os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração directa do Estado.

DECRETO-LEI n.º 34-A/90. (90-01-24) – Estatuto dos Militares das Forças Armadas. Alterado em Diário da República – I Série-A n.º 200 – 30 de Agosto de 2003. 5752-(22) – 5752(72).

DECRETO-LEI n.º 442/91. (91-11-15) – Código do Procedimento Administrativo.

DECRETO-LEI n.º 47/93. (93-02 26) – Lei Orgânica do MDN; Alterada pelo Decreto-Lei n.º 211/97, de 16 de Agosto; Decreto-Lei n.º 217/97, de 20 de Agosto; Decreto-Lei n.º 263/97, de 2 de Outubro; Decreto-Lei n.º 290/2000, de 14 de Novembro.



DECRETO-LEI n.º 284/95. (96-10-30) – Estatuto do Instituto de Acção Social das Forças Armadas.

DECRETO-LEI n.º 6/96. (96-01-31) – Altera o Decreto-Lei n.º 442/91, de 15 de Novembro.

DECRETO-LEI n.º 183/96. «D.R. I Série – A». (96-09-27) 3398-3399 – Planos e Relatórios de Actividades.

DECRETO-LEI n.º 135/99. «D.R. I Série – A». (99-04-22) 2126-2135 – Medidas de Modernização Administrativa.

DECRETO-LEI n.º 166-A/99. «D.R. I Série – A». (99-05-13) 146 – Cria o sistema de qualidade em serviços públicos.

DECRETO-LEI n.º 236/99. (99-06-25) – novo Estatuto dos Militares das Forças Armadas. Actualizado pela Lei n.º 25/2000, de 23 de Agosto; Lei n.º 66/2001, de 22 de Fevereiro; Lei n.º 232/2001, de 25 de Agosto.

4. DOCUMENTAÇÃO MILITAR

EME, Directiva N.º 263/CEME/2001, de 19 de Dezembro do GEN CEME. Directiva para o Aprofundamento do Processo de Reorganização do Exército.

EME, Directiva N.º 193/CEME/2003, de 14 de Outubro do GEN CEME. Directiva para a Transformação do Exército.

5. SEMINÁRIOS E CONFERÊNCIAS

MOREIRA, José Manuel – Ética e Deontologia Profissional: novas responsabilidades do engenheiro. Ordem dos Engenheiros da Região Sul. Lisboa. Cursos de Formação em Ética e Deontologia Profissional. 2004.

REGO, Arménio; BRAGA, Jorge; MOREIRA, José Manuel – Liderança ética, responsabilidade individual e virtudes do engenheiro. Ordem dos Engenheiros da Região Sul. Lisboa. Cursos de Formação em Ética e Deontologia Profissional. 2004.



6. OUTROS DOCUMENTOS

Livro Branco da Defesa Nacional. MDN. Lisboa: 2001. 96p.

Metodologia de Investigação Científica. ME-62-00-01. IAEM. Lisboa. Setembro de 2002.

Norma Portuguesa NP 405-1. Instituto Português de Qualidade. Janeiro de 1995.

RESOLUÇÃO NORMATIVA CFA N.º 253, de 30 de Março de 2001 – Aprovação do novo Código de Ética Profissional do Administrador (Brasil).

7. SITES E PÁGINAS DA INTERNET

ALONSO, Félix Ruiz (2002). Ética Global. Artigo disponível em: http://www.eticaempresarial.com.br/artigos_eticaglobal.htm, 12-03-2004.

ARRUDA, Maria Cecília (2004). Transparência dá lucro? Artigo disponível em: http://www.eticaempresarial.com.br/artigos_transparencia.htm, 12-03-2004.

BUARQUE, Cristovam (2004). **Da Modernidade Técnica à Modernidade Ética**. Artigo disponível em: http://www.cfm.org.br/bancotxt/des_etica/2.htm, 09-03-2004.

GIASANTE, Valentim (2004). **Ética na área de Recursos Humanos**. Artigo disponível em: http://www.eticaempresarial.com.br/artigos_recursoshumanos.htm, 10-03-2004.

IASI, Marco (2004). **Gestão: Técnica e Ética**. Artigo disponível em: http://www.eticaempresarial.com.br/artigos_gestao.htm, 10-03-2004.

Livro Branco da Defesa Nacional. Lisboa, Ministério da Defesa Nacional, 2001. Disponível em: www.mdn.gov.pt/Publicacoes/livros.htm.

Livro Branco da Defesa Nacional. Lisboa, Ministério da Defesa Nacional, 2001. Disponível em: www.mdn.gov.pt/Publicacoes/livro_branco/livro_branco.htm.

MARTON, Rosilene (2004). **A Importância da Ética nas Organizações**. Artigo disponível em: http://www.eticaempresarial.com.br/artigos_importancia.htm, 09-03-2004.



PERAZZO, Alberto (2004). **Responsabilidade Social: Uma questão de estratégia empresarial**. Disponível em: http://www.eticaempresarial.com.br/artigos_estrategia.htm, 09-03-2004.

SCHWARTZMAN, Simon (1984?). **A abertura política e a dignificação da função pública**. Artigo disponível em: <http://www.schwartzman.org.br/simon/digna.htm>, 09-03-2004.

VIEIRA, Leandro (2004). **A Ética Empresarial no Brasil**. Resumo dos Capítulos do Livro de autoria de Joaquim Manhães Moreira. Artigo disponível em: leandro@administradores.com.br, 10-03-2004.

WHITAKER, Maria do Carmo (2004). **Ética Empresarial**. Artigo disponível em: http://www.eticaempresarial.com.br/artigos_eticaempresarial.htm, 09-03-2004.

WHITAKER, Maria do Carmo (2004). **Porque as empresas estão implantando códigos de ética?**. Disponível em: http://www.eticaempresarial.com.br/artigos_implantaempresas.htm, 09-03-2004.

<http://www.dgep.pt/cx140progXVgovconst.html>, 09-01-2004.

<http://www.portugal.gov.pt/PortalDoGoverno/ProgramaDoGoverno/Default.htm>, 09-01-2004.

http://www.portugal.gov.pt/PortalDoGoverno/Programa+do+Governo/programa_p006.htm, 09-01-2004.

<http://luisvidigal.no.sapo.pt/Trabalhos/Page11977/page11977.html>, 09-01-2004.

<http://www.xl.pt/sem/368/a02-00-00.html>, 09-01-2004.

<http://www.rnp.br/newsgen/0101/e-gov.html>, 09-01-2004.

http://www.janelanaweb.com/digitais/rui_rosa17.html, 09-01-2004.

http://www.eticaempresarial.com.br/artigos_papelempresa.htm, 09-03-2004.

http://www.eticaempresarial.com.br/artigos_papelempresa.htm, 09-03-2004.



ANEXOS





Anexo A

Sector Público/Sector Privado



-Anexo A-

Sector Público/Sector Privado

	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	ADMINISTRAÇÃO PRIVADA
Objecto	Necessidades colectivas assumidas como tarefa da Comunidade	Necessidades individuais ou, se de grupo, não atingem a Comunidade em geral
Fim	Prossecução do interesse público	Fins pessoais ou privados
Meios	A lei permite-lhe o uso de meios de autoridade, impondo-se ao particular mesmo contra a vontade deste	Igualdade entre partes

Fonte: Adaptado de QUADROS, Elias [et al] – *A Reinvenção da Função Pública – da burocracia à gestão*. Edições INA – Instituto Nacional de Administração, Lisboa, Março de 2002.



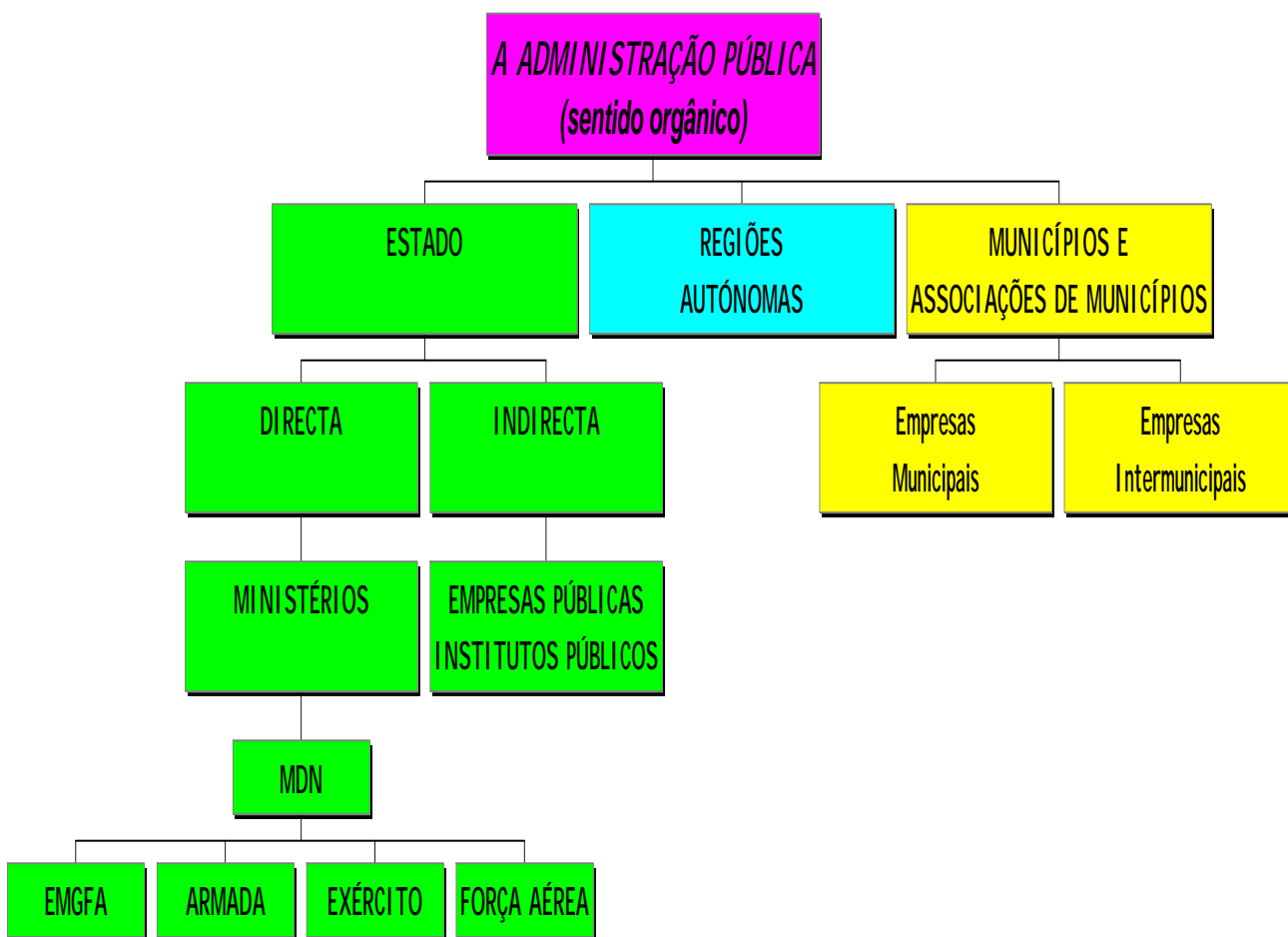
Anexo B

A Administração Pública



-Anexo B-

A Administração Pública



Fontes: Constituição da República Portuguesa; Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas; Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas; Lei n.º 3/2004; Lei n.º 4/2004.



Anexo C

A Especificidade cliente/cidadão



-Anexo C-

A Especificidade cliente/cidadão

Não nos parece ser apropriado que o conceito de utente esteja em contraposição ao de cidadão, pois é utente tanto o cliente como o cidadão. Utentes são todos os que utilizam tanto os transportes públicos como os privados. O conceito de utente aparece, deste modo, como uma maneira de invocar o conceito de cliente sem lhe oferecer uma abordagem inscrita nos valores da gestão empresarial.

A AP responde tanto às necessidades e características do cidadão como às políticas definidas pelos diversos governos e às normas constitucionais. Esta especificidade limita a consideração do cidadão como cliente, dado que o cidadão é uma categoria social e contratual sujeito de direitos e deveres ao qual a administração e o governo estão obrigados. No quadro a seguir procura-se caracterizar as diferentes lógicas dos conceitos, em termos de direitos e deveres e da relação que se estabelece com as diferentes entidades em causa.

CLIENTE	CIDADÃO
a) Responde ao próprio interesse; incerteza das consequências dos seus actos.	a) Interesse individual e interesse social: consequência social dos seus actos.
b) Tratamento diferenciado conforme capacidade de pagamento.	b) Igualdade de tratamento: acesso não diferenciado.
c) Categoria de interacção individual: direitos de reciprocidade.	c) Categoria de interacção colectiva: direitos e deveres independente da reciprocidade contratual.
d) Gestão privada: escolhas individuais e financiamento individual.	d) Gestão pública: necessidades individuais e colectivas.
e) Gestão privada: cliente e imperativos empresariais.	e) Administração Pública: cidadão e governo.

Fonte: MOZZICAFREDDO, Juan – *O papel do cidadão na Administração Pública. Reforma do Estado e Administração Pública Gestionária*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas - Universidade Técnica de Lisboa. 2000. pp. 25-34.



Anexo D

A Distinção entre ética e moral



-Anexo D-

A Distinção entre ética e moral

De acordo com Samuel Mercier (baseado em estudos efectuados por Jean-Jacques Wunenburger, em 1939), há duas tradições de definição para diferenciar estes dois termos.

Primeira tradição: a ética como reflexão sobre os fundamentos da moral

1. Ética: ciência do comportamento, dos costumes; estudo teórico dos princípios que regem as escolhas práticas (ponto de vista metamoral).
2. Moral: conjunto dos meios postos em prática para agir de modo humano; conjunto de prescrições concretas adoptadas por agentes individuais ou colectivos.

Segunda tradição: moral universal e ética particular

1. Ética: conjunto de regras de conduta partilhadas e típicas duma determinada sociedade; estas regras baseiam-se na distinção entre bom e mau.
2. Moral: conjunto dos princípios de dimensão universal, normativa, dogmática até; baseada na discriminação entre bem e mal.

Nos Estados Unidos, o mesmo termo *ethics* é utilizado na expressão *professional ethics*, apresentando o significado de deontologia. Esta pode ser definida como um “conjunto de regras de que uma profissão, ou parte dela, se dota através de uma organização profissional, que se torna a instância de elaboração, de prática, de vigilância e de aplicação destas regras”¹. Estas regras que concernem as relações com terceiros são frequentemente formalizadas em códigos de deontologia.

Se se admitir que estes termos são elementos que decorrem um do outro, “a moral, ciência do bem e do mal, permite libertar uma ética que é uma arte de dirigir a sua conduta, o seu comportamento, que se exprime nos princípios orientadores dos aspectos profissionais deste comportamento: a deontologia”².

A ética permite, portanto, elaborar um certo número de regras que dirigem a conduta dos indivíduos para distinguir a boa e a má maneira de dirigir.

¹ Cit. por MERCIER, Samuel – A ética nas empresas. Dezembro de 2003, p. 6.

² Idem.



Anexo E

Doutrinas Éticas



-Anexo E -

Doutrinas Éticas

Pode-se perguntar: *o que é que se pode fazer e o que se deve fazer?* Ou se se quiser, o que é eticamente valioso, no sentido de que contribui para o bem do homem? A estas e outras perguntas vem respondendo, desde há mais de vinte séculos, uma notável plêiade de filósofos. De toda esta constelação de respostas, apresentaremos de seguida, em síntese, as principais doutrinas éticas, tendo como base José Manuel Moreira³.

1. O idealismo platónico

Para Platão (427-347 a. C.), este mundo sensível em que nos movemos é uma cópia, uma participação do verdadeiro mundo: o mundo das Ideias. Do mundo ideal provém o homem, pela sua alma, e a ele há-de voltar utilizando as suas forças: a inteligência, a vontade e o entusiasmo. Comportar-se bem, moralmente, é dar-se conta de que a autêntica realidade é a ideal. Actuar eticamente é actuar segundo o *logos* melhor, com rectidão de consciência. A inteligência, bem utilizada, leva ao Bem. E com o Bem está o Belo e o Justo.

Todo este mundo é ideal, algo a que se deve tender, ainda que nunca se alcance. É certo que, na prática, os homens se comportam de forma enganosa, grosseira, sem inteligência e sem virtude. Mas mesmo que tal aconteça, isso não significa que seja o ideal. O autêntico sábio procura actuar sempre em busca do ideal; e corrigir-se, se se equivoca.

Platão dá-nos mesmo uma explicação simples para o facto de as coisas, neste mundo, não serem como deveriam ser: é que este mundo não é o verdadeiro mundo. Assim sendo, não podemos estranhar uma acusação feita ao platonismo: correr sempre o perigo de não se preocupar com os autênticos problemas do género humano, que quase sempre não se apresentam com perfis ideais.

2. O realismo aristotélico

Segundo Aristóteles (384-322 a. C.), a ética é a ciência prática do bem: e bem é “o que todos desejam”, já que ninguém actua pretendendo o mal; se escolhe algo que é – para os outros ou objectivamente – mal, fá-lo porque o julga um bem.

O bem de cada coisa está definido na sua natureza; e esse bem tem para o agente razão de objectivo, de algo a alcançar. Actua-se para atingir esse bem, que é a perfeição a que é

³ MOREIRA, José Manuel – A Contas com a Ética Empresarial. Cascais, Março de 1999, pp. 31-49.



chamada a “natureza humana concreta”. Do bem depende, portanto, a auto-realização do agente, o seu prazer, a sua felicidade.

Para Aristóteles, o complexo é assinalar o bem próprio do homem. Para ele, o bem próprio do homem é a inteligência e, portanto, o homem tem de viver segundo a razão. Seguindo a razão, chega-se às virtudes, à vida virtuosa; e a virtude mais importante é a sabedoria.

Aristóteles, que é muito realista, passa logo ao que são as virtudes no âmbito da prática imediata. A virtude, para ele, é um hábito que torna bom quem o pratica. A virtude, dirá também mais tarde, é o termo médio entre dois extremos viciosos. Mas, em si mesma, a virtude é um cume; é o que há de mais oposto à mediocridade.

Se para Platão, a ética está, em última instância, baseada na aspiração do homem a tender para Deus, Aristóteles deixa na obscuridade estes dois pontos, ainda que se note nele uma tendência a afirmá-los, como um postulado e como o mais digno.

3. A ética estoíca

O estoicismo, que a seu modo sobreviveu até aos nossos dias e continua a ser reconhecido, foi fundado, por volta de 300 a. C., por Zenão de Cício. Compartilha com outras escolas contemporâneas a afirmação do primado do problema moral sobre os problemas teóricos. As doutrinas estoícas dominaram amplamente um sector importante – às vezes dominante – da cultura greco-romana, podendo mesmo orgulhar-se de terem sido praticadas com igual elevação por um aristocrata (Séneca), um antigo escravo (Epicteto) e um imperador (Marco Aurélio).

Para o estoíco, a vida feliz é a vida virtuosa, isto é, viver conforme a Natureza, ou seja, viver conforme a razão. O essencial é a rectidão, a adequação à ordem intrínseca do mundo, a lei natural, a lei divina – num sentido provavelmente panteísta – que mede o que é justo e o que é injusto. Para viver rectamente é preciso lutar contra as paixões, contra as boas e as más, de modo que nada inquiete, nada perturbe. Como cantava Horácio, intérprete do estoicismo, “se o mundo, decadente, caísse aos pedaços, eu morreria impávido entre as ruínas”. Sem mover um músculo: estoicamente.

A ética estoíca não é uma ética de conquista, mas de compreensão. Típico também é o cosmopolitismo estoíco, isto é, a doutrina de que o homem é cidadão não de um país, mas do mundo. Igualmente característico é o seu sentido da igualdade de todos os homens, e a sua forte dimensão pessoal: “Todas as coisas nos são alheias, só o tempo é nosso”. (Séneca)



4. A ética epicurista

De modo semelhante ao estoicismo – o seu inimigo histórico –, o epicurismo é do século IV a. C. – remonta a Epicuro de Samos (341-270), que fundou a sua escola em Atenas (306 a. C.) – mas dura até hoje sob o nome de “hedonismo” ou utilitarismo”.

Que deve fazer o homem? O que gosta mais? Ora, o que gosta mais é o que lhe é agradável: o que lhe dá prazer. Mas a apresentação de Epicuro como um vulgar hedonista é falsa. Epicuro considera que o homem se compõe de corpo e alma – ainda que a alma seja também material, uma matéria finíssima; os prazeres da alma – o gozo – são superiores aos do corpo. A busca do prazer tem de estar regida pela prudência e a prudência há-de encaminhar-se à tranquilidade interior. Para tal, mais do que desejar muito, é preferível diminuir os desejos. Não se trata, portanto, de ter mais, mas de desejar menos. O essencial é a auto-suficiência, não se preocupar com nada, suportar tudo com tranquilidade. Ao contrário dos estóicos, que aconselhavam a participação activa do sábio na vida da cidade (o que explica, em boa parte, a importante carreira pública de Sêneca), os epicuristas defendiam para o filósofo a vida à margem das obrigações morais e sociais.

Na prática, contudo, o epicurismo levou quase sempre a esta simples conclusão: é lícito tudo o que produz prazer. Esta seria a substância da ética. A única advertência é que a busca do prazer se faça sem intranquilidade, com domínio de si mesmo, sem perturbação. O epicurismo histórico foi também bastante associal e é este aspecto que o utilitarismo irá procurar corrigir.

5. A ética kantiana

Até meados do século XVIII, a concepção ética corrente no mundo era a cristã, ainda que com elementos platónicos, aristotélicos e estóicos. Um autor como Spinoza (1632-1677) não faz, neste campo, mais do que adaptar o estoicismo a um panteísmo evoluído, tão evoluído que pode mesmo ser considerado um ateísmo. O sábio, diz Spinoza, chega a um conhecimento perfeito, à intuição de que Deus é o mundo ou o mundo é Deus. A verdadeira religião, como a verdadeira ética, é racional e resume-se na “obediência a Deus com o máximo empenho interior, cultivando a justiça e a caridade”. Obedecendo desse modo a Deus, o homem obedece na realidade a si mesmo. E nada o perturba.

Mais tarde David Hume (1711-1776), reagindo a Spinoza, recusa qualquer fundamentação racional da ética: a razão não é capaz de fomentar a permanência e a coesão, não sendo suficiente, por si só, para produzir censura ou aprovação. Por outras palavras, para Hume a sociedade não é resultado da astúcia da razão (Hobbes e o racionalismo), estando por isso



mais perto de Pascal do que Descartes: a natureza humana não é redutível à razão; a vontade, o sentimento, a capacidade afectiva, a imaginação são, vitalmente, mais importantes. O que não significa que a ética de Hume possa ser reduzida a uma mera questão de sentimento, a uns hábitos – no sentido de “costumes” – segundo os quais nos parecem más as coisas chocantes, desagradáveis, provocantes.

Deve-se contudo reconhecer que Hume não é um moralista normativo mas descritivo, fixa-se na origem das ideias morais, a fim de determinar em que medida os sentimentos básicos de que derivam são susceptíveis de explicar a vida colectiva que é, na essência, o mundo moral. E, neste ponto, a teoria da virtude converte-se no objecto directo do seu exame. Em suma, podemos dizer que Hume, seguindo o espírito científico, considera que a moralidade se deve apoiar em questões de facto; já não pode ser gratuitamente especulativa. Para ele, a justiça é a virtude suprema. A justiça é o vínculo social: as regras de justiça têm por objecto o bem ou o interesse comum, a utilidade de todos; mas politicamente o vínculo é a sua utilidade.

Kant (1724-1804), excelente conhecedor da filosofia imediatamente anterior, está de acordo com Hume em que a ética não tem fundamentos científicos – e menos ainda metafísicos –, mas acrescenta que é mais que a simples simpatia ou os hábitos sociais. Para Kant há um facto inegável, e sobre esse *factum*, pode-se construir uma ética pura, não contaminada nem pelo empirismo nem por exigências exteriores. Uma ética humana, do princípio ao fim. Uma ética autónoma, que nem de Deus depende.

Os princípios da mora kantiana são imperativos categóricos (incondicionados). Diz-se “imperativo” porque a lei moral não aconselha, mas manda, e “categórico” porque não é um juízo hipotético, mas absoluto. Ou seja, a ética de Kant não é uma ética que dita conteúdos, mas normas formais. Exemplificando: não é ético roubar, porque o homem não pode querer que essa actuação – o roubo – se converta em lei universal. Kant é contra todo o prémio, o prémio de uma acção tem de ser a própria acção. Não basta, segundo Kant, actuar conforme o dever – por exemplo, um comerciante actua honradamente conforme o dever; há que actuar *por dever*. Actuar por dever é a necessidade de cumprir uma acção por respeito à lei.

Que lei será essa? Não podemos defini-la pelo seu conteúdo, já que dessa forma se introduziriam motivos extrínsecos, impuros. A lei é pura, é o imperativo categórico. Daí que este imperativo não possa ser exterior à vontade própria porque o motivo da acção deve ser a própria lei, e se a lei viesse de fora haveria o interesse ou o motivo exterior a ela. Dito de outro modo, a única condição postulada directamente como fundamento intrínseco da obrigação moral é a liberdade. O imperativo categórico supõe uma vontade autónoma e livre.



Se o homem não se sentisse livre, não poderia sentir-se obrigado a obedecer e portanto a lei moral seria absurda. Em suma, para Kant só o homem que busca o dever pelo dever poderá esperar tudo: o bem supremo.

Aquele que adere a esta ética age segundo o seu sistema pessoal de valores, sem medir as consequências dos seus actos. A ética está relacionada apenas com as intenções que precedem a acção e não com as consequências que esta provoca.

Eis como Kant procurou conciliar o racionalismo com o empirismo. A este respeito, a doutrina ética kantiana é de uma grandeza inegável, mas tem algumas debilidades, nomeadamente o exagero do carácter *a priori* das formas de conhecimento e, de modo especial, a exagerada autonomia do imperativo categórico: tudo se reduz ao imperativo categórico que, por sua vez, se apoia, circularmente, em si mesmo, isto é, numa afirmação categórica. Portanto, não é difícil prever que o rigorismo formal kantiano – a pura ética do dever pelo dever – se tenha vindo a acomodar a uma espécie de subjectivismo sociológico: o homem considera dever coisas mutáveis, dependentes das circunstâncias e dos tempos. Kant não é responsável por esta degeneração, mas é certamente um exemplo de como a ética, se se baseia só numa afirmação voluntarista do homem, pode acabar sendo qualquer coisa.

6. O observador honrado e imparcial de Adam Smith

Há quem considere que, para Adam Smith (1723-1790), a simpatia é a condição necessária e suficiente para fundamentar a moral. O juízo moral explicar-se-ia assim pela simpatia, porque julgar é aprovar ou desaprovar e isso não é mais do que uma demonstração da presença ou da ausência de simpatia. No fundo, estaríamos perante uma nova formulação da doutrina de Hume: “actua de tal modo que o observador imparcial possa simpatizar com a tua actuação”. Ora, isto não é inteiramente verdade. As semelhanças entre Hume e Adam Smith não podem fazer a elisão das diferenças.

Antes de mais, o imaginário observador honrado e imparcial, mais do que exterior, é algo interior a cada um de nós, e tanto mais quanto o seu juízo é função da nossa própria experiência: como simpatizantes, juizes e espectadores das acções dos outros. Daí o peculiar *psicologismo* de Adam Smith, que o leva a construir o seu sistema de filosofia moral com base nestas simpatias “triangulares”. Só assim nos podemos converter no espectador imparcial da nossa própria conduta e do nosso carácter, o que implica o desejo de ganhar o respeito dos outros, mas também de nós próprios.

Se bem que Hume centre a sua análise na utilidade da acção, não considera o homem eminentemente egoísta. Para ele, a utilidade não é a mola concreta, antes constitui o princípio



universal de todo o comportamento do homem, dado que o fim que move a sua conduta é sempre obter uma situação mais agradável.

A admiração pelo pensamento de Hume não impediu Adam Smith de reagir contra muitos dos seus pontos de vista, como acontece em relação à utilidade da acção. Enquanto, em Hume, permanece a ideia de que toda a acção tem um fim prático, Adam Smith insiste em que, quando aprovamos a conduta de um homem, o fazemos porque é apropriada e não só porque é útil. Um comportamento apropriado é bom em si mesmo, para além de ser fonte de felicidade pessoal e de prosperidade social. Por outras palavras, o homem para Smith não actua com vista a obter uma utilidade, ainda que isto não o impeça de reconhecer, *a posteriori*, que as acções virtuosas são úteis e as viciosas o não são.

Acresce que, para Adam Smith, são as regras de conduta que tornam possível a vida em sociedade e a cooperação. A debilidade da natureza humana não resistiria a uma existência isolada. O homem necessita de se integrar num grupo para a sua sobrevivência e o seu desenvolvimento. Por essa razão, a Natureza, na sua sabedoria, dotou a raça humana de aptidões e qualidades que a induzem à vida em sociedade e, inclusive, que a movem a buscar o respeito e a aprovação dos outros. Adam Smith salienta entre esses dotes, para além da simpatia e das paixões, as virtudes, tanto mais que, apesar do papel central da simpatia, que é a pedra angular da sua filosofia, do sistema conceptual que constrói, o sistema moral de Smith é, na realidade, um sistema adornado de virtudes. Por isso, o espectador imparcial de Adam Smith não se contenta em simplesmente garantir que a humanidade se alimente; deseja também que mostre “sentimentos generosos, nobres e ternos” e que desfrute de mentes activas, curiosas e inovadoras. Deseja que o homem atinja um equilíbrio entre os diversos aspectos da vida. Smith estava consciente de que a insensatez humana levaria a um desequilíbrio. Os homens facilmente se obsessionam no seu afã de novidades como meio de obter simpatia. A obsessiva admiração da riqueza é, em última instância, a grande e universal causa da corrupção dos nossos sentimentos morais. A virtude estrita exige um sentido de perspectiva e de moderação.

Em Adam Smith importa distinguir entre puro egoísmo, interesse próprio e puro altruísmo, e perceber que a concorrência faz com que cada um de nós, no seu próprio interesse, se sinta obrigado a ter em conta o interesse dos outros.

7. O utilitarismo de John Stuart Mill

Pode-se dizer que o principal contributo de Mill (1806-1873) consistiu em actualizar o epicurismo através do seu casamento com a doutrina ética defendida pelo seu padrinho



intelectual, Jeremy Bentham (1748-1832): o objectivo da ética é a maior felicidade para o maior número possível de pessoas.

É sabido que Bentham reclama ser o Newton da ciência moral e política; ao mesmo tempo que pretende converter-se no primeiro “engenheiro social”, através da aplicação dos princípios desta nova ciência à resolução dos problemas da sociedade, empregando para tal, de modo massivo a técnica e os instrumentos jurídicos.

J. Bentham e J. S. Mill podem, pois, ser considerados inspiradores do *ideal aritmético e tecnológico* de justiça social, isto é, de utilitarismo social, político e ético. Se bem que em relação a Mill sejam de fazer matizações, acompanhando com cuidado a sua oscilação entre a *razão* e o *coração*, entre o liberalismo e o socialismo.

Disto isto, importa reconhecer que Mill chegou a demarcar-se das considerações exclusivamente quantitativas do prazer e da felicidade de Bentham, introduzindo no seu utilitarismo elementos antropológicos novos, próximos do aristotelismo. É assim que, embora continuando a defender a felicidade, isto é, o prazer com ausência de sofrimento, aconselha o respeito pelo princípio da diversa qualidade dos prazeres, entre os quais os intelectuais e morais são mais desejáveis e têm mais valor do que os outros. Pode-se então dizer que para Mill, como para Epicuro, há que aspirar aos prazeres superiores, que são os do espírito. Daí que não identifique felicidade com satisfação, e possa, por isso, afirmar que é preferível um Sócrates insatisfeito do que um imbecil satisfeito.

É também verdade que o seu utilitarismo pretende não ser individualista, como é claramente o de Bentham, ainda que com um individualismo baseado no interesse próprio que – na linha de Adam Smith – compreende toda a espécie de motivos. Mas Mill, ao contrário de Bentham, sucumbiu ao pensamento romântico que exaltava o conceito de comunidade e a ideia do social, e, por isso, talvez por não ter entendido bem a postura do seu padrinho intelectual, critica a busca miserável do interesse próprio e diz que a utilidade não se refere só à máxima felicidade do agente, mas à maior soma total e geral de felicidade. Coisa que, se formos a ver, não parece estar assim tão longe da máxima de maior felicidade para o maior número, defendida por Bentham.

É assim que, em nome da sua preocupação social e de um socialismo qualificado, Mill se sente obrigado à defesa e à divulgação das doutrinas sobre a população de Malthus – ao mesmo tempo que se tornava precursor do *birth control* – dizendo que o emprego e os altos salários para a totalidade da população só se poderão conseguir através de uma restrição voluntária do aumento do seu número; de modo que urge educar o povo inculcando-lhe o



único modo autêntico de melhorar permanentemente as suas condições materiais: a limitação do seu número.

Não é abusivo dar conta da íntima ligação entre esta irrupção da racionalidade aritmética no reino da moralidade social – assim como do utilitarismo aritmético na resolução política dos problemas sociais – com os desenvolvimentos e as dificuldades do presente estado de mal-estar do *welfare state*.

Mill e outros autores utilitaristas estão na origem de indiscutíveis mudanças históricas, entre as quais cabe enumerar a ampliação de direitos individuais e das minorias. Por isso, mais do que uma preocupação com os princípios éticos, o utilitarismo de Mill torna-o prisioneiro de um moral consequencialista, com decisões permanentemente sujeitas a uma “contabilidade” feita de balanços políticos, sempre provisórios e muito discutíveis, entre grupos de beneficiários e de prejudicados. Não há norma superior nem, portanto, critério para saber o que é que se considera em cada momento ético. Mill, como Bentham, é relativista. Os conteúdos éticos variam com o tempo, ainda que haja que manter a esperança de que os homens tenham o bom gosto de não considerar, por maioria, ético o que não tem aparência nenhuma de sê-lo. Mill vai assim muito além de Hume, não considera que o dever moral esteja assinalado fora do homem, nem seja algo inato, nem que se possa ler no seu interior. Ainda que, quando trata da fundamentação da ética, considere que ela é mais do que a simpatia: a sua base firme é constituída pelos sentimentos morais da humanidade, o desejo de estarmos unidos com os nossos semelhantes, que já é um poderoso princípio da natureza humana e, felizmente, um dos que tendem a robustecer-se mesmo sem estar expressamente inculcado, dada a influência do progresso da civilização. Podemos dizer, por contraste com Adam Smith, que, enquanto este tende a acentuar as virtudes da solidariedade (ou *benevolência*), Mill enfatiza os sentimentos de solidariedade.

O utilitarismo parece ser a ética mais difundida no nosso tempo, não só no mundo dos negócios, mas também a nível das (in)decisões políticas, pensadas e calculadas a partir do ideal “aritmético” e “tecnológico” de justiça social que está subjacente à filosofia do utilitarismo político.

Não podemos assim estranhar que esta mentalidade possa ser acusada de ter contribuído para minar uma abordagem objectiva das normas morais e reforçado o relativismo moral. Situação que em parte justifica que, no nosso tempo, estejamos a assistir a um espectacular (e para muitos paradoxal) avanço do interesse pela Ética na gestão empresarial e económica. Um avanço que tem sido acompanhado por um continuado estalar nos órgãos de comunicação



social de fenómenos de corrupção em quase todo o mundo, mesmo nos países mais desenvolvidos. Casos de corrupção onde muitas vezes se entrecruzam e “contabilizam” estranhos interesses de mundos da política, do desporto, dos negócios e até do crime e da droga.

O critério de avaliação da moralidade é a utilidade do acto, determinada pelo conjunto das consequências. O bem-estar colectivo define-se como a soma do bem-estar dos indivíduos que compõem a referida colectividade.

8. O positivismo ético de Durkheim

O sociólogo francês Émile Durkheim (1857-1917) parte da afirmação de que “a regra moral é toda ela mandamento e não outra coisa”. A ética é um sistema de mandamentos, feito de “tu deves”. Mas, como se originam esses valores? Não no próprio indivíduo, pois, por si mesmo, o próprio indivíduo não vai ao “tu deves”, antes se preocupa de todo com a sua vantagem, não fica, então, outra solução que não seja algo para além do indivíduo. Durkheim exclui Deus, por ser, diz, uma solução puramente ideal. Assim sendo, só fica a sociedade como pessoa moral qualitativamente distinta das pessoas individuais que engloba. Durkheim, embora formado em Filosofia, cedo se deu por insatisfeito com o contributo desta disciplina para a clarificação das questões morais. Daí que, entre 1885 e 1886, tenha estudado Ciências Sociais em Paris e na Alemanha, com Wundt. À sua preocupação em restaurar o espírito de disciplina e em conciliar a crescente autonomia dos indivíduos com a necessidade de laços de solidariedade parecem não ter sido alheios a facto de ser filho de rabino e de ter sido educado num contexto social marcado pela questão social e pela laicização. De Rousseau, parece ter tomado a distinção entre fenómenos sociais e fenómenos psicológicos; de Montesquieu, a da ideia de interacção de fenómenos sociais, e de Comte, o conceito de consciência colectiva. Estas e outras influências levaram-no a ver a sociedade como origem e explicação do carácter de obrigação de que se reveste a moral considerada como facto social. O seu *positivismo social* não só torna a moral relativa como dá à sua ciência moral um fim prático: levar os homens a conhecer e a conformar-se com as leis da existência social, o que se consegue através da educação. Para Durkheim, a sociedade, como ser distinto e superior ao indivíduo, é fonte de bem, objecto de respeito e amor, e de controlo e sanção para os seus membros. Como ele próprio nos diz: “A sociedade manda em nós porque é exterior e superior a nós; a distância moral que há entre ela e nós converte-a numa autoridade face à qual a nossa vontade se inclina. Mas sendo, por outro lado, interior a nós, sendo nós, por isso a amamos”.



9. A ética minimalista de Milton Friedman

Para Friedman, a responsabilidade social de uma empresa/organização resume-se ao aumento dos seus lucros, desde que respeite as regras do jogo, isto é, as regras de uma competição aberta e livre sem logro ou fraude. Do ponto de vista estritamente económico, Friedman tem razão: a única responsabilidade da organização/empresa consiste em maximizar a sua riqueza e a dos seus proprietários. Ou, segundo a teoria neo-clássica à qual ele adere, esta maximização vai conduzir, por seu lado, ao bem-estar social geral. Ele argumenta igualmente que só as pessoas têm responsabilidade. Opõe-se à teoria das partes interessadas (teoria dos *stakeholders*), pois esta considera que todos tomam parte no desenvolvimento da organização/empresa, colocando a ênfase nas necessidades e aspirações das diversas pessoas e instituições que formam a sociedade.

10. A ética da discussão de Jurgen Habermas

Habermas considera que, no domínio ético, é possível chegar a um consenso de qualidade comparável ao que se pode observar no domínio científico.

A especificidade do questionamento ético reside na necessidade de implicar o actor. É essencial que os homens possam trocar argumentos racionais no que concerne aos seus interesses num espaço de livre discussão. Da discussão nascerão novas normas e interesses de tendência universal.

As pessoas devem, por isso, pôr-se de acordo sobre o que deve ser considerado como bem. Compete-lhes, através da troca verbal e da confrontação efectiva dos pontos de vista, deliberar de forma discursiva sobre os valores, para destrinçar aqueles que obtêm um consenso razoável. Esta reflexão mostra a impossibilidade de formulação de uma ética que não assenta na reciprocidade.

A participação nas organizações implica que sejam tomadas em consideração as ideias do conjunto dos sujeitos situados num plano de igualdade, permitindo deste modo expulsar todos os tipos de manipulação.

11. Uma Ética *Light*

Alguns de nós podem, sem querer, observar, com indiferença, a mesma distância em relação à ética que há algumas dezenas de anos muitos teimavam em manter em relação à ecologia. E alguns, perplexos, poderão mesmo debater-se com um dilema: será que um interesse teórico pela ética responde a uma deterioração real dos níveis morais no mundo dos



negócios e da gestão ou antes é a preocupação ética, em especial por parte dos *media*, que potencia o aparecimento de casos?

Embora possam ter razão os que defendem que há falta de ética, sentimo-nos quase sempre mais inclinados a corroborar a queixa dos que acham que há ética a mais e por isso tendem a desvalorizar – quando não mesmo a desconfiar – e até a ficar incomodados com tanta proliferação ética. Um fastio que aumenta quando descobrem que, afinal, tantas são as éticas que cada um tem a sua. Ora, este desencanto ou esta decepção com a ética podem ser explicados pela dificuldade em perceber que quaisquer que sejam os princípios éticos – por mais verdadeiros e universais que sejam – as normas não bastam, há que saber e querer aplicá-las a casos concretos, atendendo ao objecto, às intenções e às circunstâncias. Por isso deve-se insistir para que não se confunda moral com moralidade. Por outras palavras: a ética não é tanto algo que se aprende nas aulas ou em seminários, mas algo que se tem de praticar, de preferência numa atmosfera favorável de sãos valores, crenças e convicções, de forma continuada na vida quotidiana, para que se enraíze e desenvolva.

É por certo verdade que noutros tempos o clima seria mais favorável, o que fazia com que o problema fosse simplesmente de querer, de vontade de aplicar as normas conhecidas e reconhecidas como objectivas. Hoje, contudo, neste mundo complexo e um pouco mais confuso onde com o subjectivismo extremo se misturaram jacobinismo e niilismo, o problema, no que se refere ao mundo moral, mesmo como factor de civilidade, é também de conhecimento, melhor, de “reconhecimento” dado que, como todos sabemos, já não há uma ética comumente aceite que responda aos problemas do mundo actual.

Neste contexto, o relativismo moral é, antes de mais, uma consequência e não a causa da situação a que se chegou. E a melhor comprovação deste facto é que cada vez mais pessoas se acham no direito (ou mesmo na obrigação) de considerar *como bem* (ou pelo menos aceitável) que as preferências éticas sejam deixadas ao mero cuidado de cada um por serem assunto exclusivo da sua consciência, um assunto individual e subjectivo. Assim sendo, a única saída possível e razoável seria, então, chegar a uma espécie de *Ética Light*, em que todos estaríamos de acordo precisamente porque concordarmos em não defender nada sério e substantivo.

Foi assim que chegámos às tensões entre comunitaristas e individualistas, entre o *right* e o *good* e a novos catálogos de éticas: ética dialógica, ética da justiça, ética consequencialista, ética comunitarista e outras.

Com tudo isto, não aumentarão, em vez de diminuir, as razões para a (des)ilusão pós-moderna? Haverá outra saída? Como quase sempre (e mais ainda em períodos de facilitismo)



neste caso – à semelhança do que também se passa no mundo das paixões – a verdadeira saída é a mais difícil e exigente, mas também a mais interessante.

Importa descobrir que a ética não é um assunto que tenha a ver apenas com a consciência individual e ao mesmo tempo denunciar aqueles que pretendem reduzir a ética a umas tantas normas capazes de resolver conflitos de interesse, pesando os resultados que proporcionam maior satisfação a um maior número de pessoas.

A ética, mais do que um ou, é um imenso e... A razão de muito do desencanto a respeito da ética e da manifesta deterioração moral das sociedades avançadas parece ter uma causa profunda: o nosso esquecimento de que a ética tem de ser realista, tem de partir de uma visão realista do homem, da sua natureza e da ordem cada vez mais alargada da inter-acção humana.

Ora, a ética não pode ser nem o simples reflexo da consciência individual nem o mero produto (ou resultado) de cálculo utilitarista de prazeres ou dores (de contentes ou descontentes). A ética tem de ter a ver com homens de carne e osso, com bens reais e com normas possuidoras de fundamento objectivo, que são válidas para todos, ainda que nem sempre se consiga chegar a um acordo explícito.



Anexo F

O que é a formalização ética?



-Anexo F-

O que é a formalização ética?

A formalização ética consiste em colocar explicitamente, por escrito, os ideais, os valores, os princípios e as prescrições da empresa ou organização. Toma, pois, o aspecto de um documento de referência redigido, enunciando os seus valores e comportando uma dimensão ética (código ético).

Constitui um veículo importante para estabelecer princípios éticos. Com efeito, ocupa o terreno entre a lei e os valores interiorizados da sociedade. É pois um dos raros instrumentos concretos que as organizações podem utilizar para mostrar a sua vinculação a certos valores e regras, e para integrar a questão ética na gestão. Um tal documento permite posicionar a organização no quadro da sua política geral. Neste aspecto é cada vez mais corrente ver organizações dotar-se de comissões de ética.

Pode distinguir-se duas etapas no processo de integração da formalização ética: a elaboração e a difusão do documento. Na elaboração deve-se definir os objectivos do documento que corresponderão melhor à cultura organizacional. A difusão do documento ético é feita através de um processo de sensibilização (seminários de formação, reuniões de informação e conferências).

Fonte: Adaptado de MERCIER, Samuel – *A ética nas empresas*. Dezembro de 2003, p. 9.



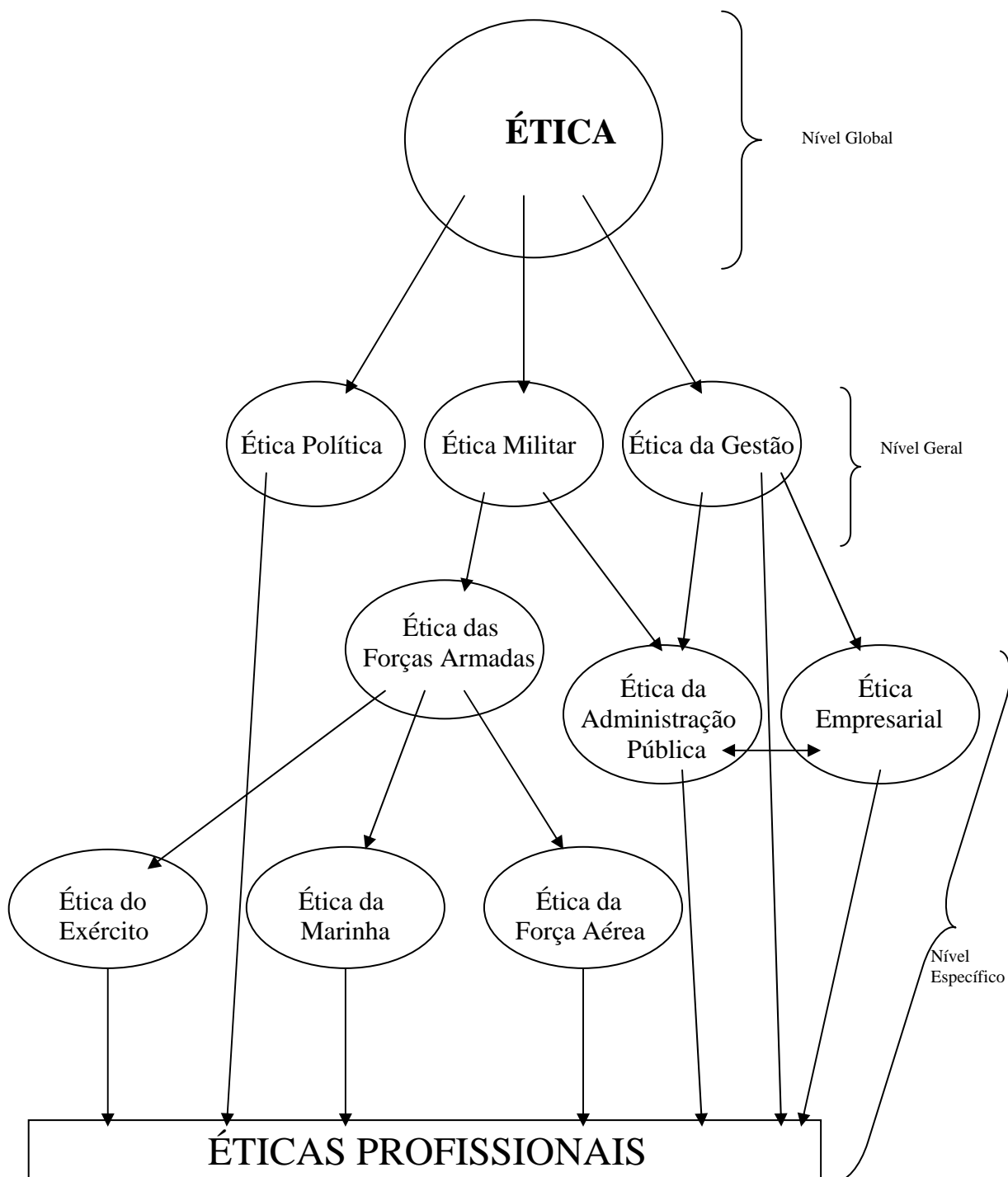
Anexo G

Estruturação e Níveis de Ética



-Anexo G-

Estruturação e Níveis de Ética



Fonte: Adaptado de ALVES, General José Lopes – *Ética Militar - aspectos de uma teoria e da sua realização*. 1997, p. 27.



Anexo H

Mudança psicológica *versus* mudança sociológica



-Anexo H-

Mudança psicológica *versus* mudança sociológica

É fundamental que um projecto de mudança organizacional explicita bem quais são os objectivos a obter em situação de transição, e quais são os objectivos a alcançar, depois, na situação definitiva. Não se pode nunca confundir os dois, nem apenas definir só os últimos.

Um dos maiores problemas da mudança organizacional é encontrar a chave que permite abrir o sistema social ao projecto de modernização. Tradicionalmente, baseia-se na perspectiva psicológica, e é com esta que se montam as estratégias de adesão. Mas esta chave tradicional, na nossa opinião, levanta, actualmente, alguns problemas.

No plano prático, efectuar uma alteração traduz-se, em última análise, em alterar o comportamento de trabalho dos indivíduos. Mas como se altera o comportamento de trabalho? Através de técnicas psicológicas ou através de técnicas sociológicas? Qual o papel de ambas?

A verdade é que, para se alterar um comportamento de trabalho existe a necessidade de alcançar a “mente individual”, reforçando a corrente psicológica na mudança organizacional. O problema é que só esta intervenção não chega e deve apontar-se para uma intervenção do tipo sociológico.

Num exemplo prático, imagine-se que se pretende alterar as regras de avaliação de desempenho e o sistema de avaliação no Exército, e os seus respectivos “prémios de mérito”.

Assim, pretende-se mudar o conceito de “bom” como aquele que tem como referenciais a preocupação com o horário e esforço no trabalho, mas ninguém sabe o que realmente produz. Agindo desta forma, o indivíduo quer receber a consideração dos camaradas e hierarquias e obter, da organização, os “prémios de mérito”. Porém, em sua substituição, deve enraizar-se a ideia de que “bom” é aquele que, como novo critério, produz resultados de qualidade.

Com esta mudança, o militar terá que decidir o que é mais conveniente de acordo com outras regras. No plano organizacional, o importante é este fenómeno de grupo. Com isto queremos dizer que as consequências e reflexos individuais se vão reforçar mutuamente dentro do grupo, criando coesão e contribuindo para uma maior ética de situação.

O que importa aqui salientar é que os climas de confiança resultam, em grande medida, do comportamento dos líderes, pois a eles cabe-lhes criar ambientes organizacionais propícios à comunicação franca e aberta, induzindo as pessoas na prática de actos de cidadania organizacional. Tal facto propende os seus membros para melhor espírito de acolhimento às



mudanças. A confiança proporciona os indispensáveis alicerces para a colaboração e a cooperação, de tal modo que os esforços conjuntos sejam bem sucedidos.

Fonte: Adaptado de REGO, Arménio; BRAGA, Jorge; MOREIRA, José Manuel – *Liderança ética, responsabilidade individual e virtudes do engenheiro*. Comunicação proferida na Ordem dos Engenheiros da Região Sul. Lisboa. Cursos de Formação em Ética e Deontologia Profissional. 2004.



Anexo I

As dimensões da reflexão ética nas organizações



-Anexo I-

As dimensões da reflexão ética nas organizações

1. A reflexão axiológica

<i>Palavras-chave</i>	<i>Definição</i>	<i>Ilustração (extractos de documentos éticos)</i>
Valores	Aquilo que é considerado como bem segundo os critérios da organização.	O código de ética da organização lembra e define os valores essenciais que inspiram e fundamentam a nossa acção; Reconhecemos valores comuns. Os valores comuns foram criados dos anos pelo exercício da profissão.
Princípios de acção	Regras que definem uma maneira/tipo de agir.	Os princípios de acção exprimem a filosofia da organização; Estes princípios foram enriquecidos e elaborados através de consensos.
Convicção	Ideia que tem um carácter fundamental para a organização.	A organização é construída sobre convicções e valores profundos; A fim de obter o consenso sobre as nossas convicções e a adesão aos nossos valores, devemos adoptar um método claro de gestão na organização.
Ideal	Conjunto de valores de acordo com as aspirações.	O ideal em matéria de gestão; Eliminar características da organização que estejam contra o ideal de cooperação.
Filosofia, visão	Maneira de ver, de compreender e de interpretar que guia o comportamento.	Empenho em exercer a actividade no respeito estrito da ética e da filosofia da organização; Visão: constituir orgulho para todos.



2. A reflexão deontológica

<i>Palavras-chave</i>	<i>Definição</i>	<i>Ilustração (extractos de documentos éticos)</i>
Código	Conjunto de regras que têm carácter de lei num determinado domínio.	O código de deontologia tem como finalidade ser um guia do comportamento individual no exercício da actividade profissional; Este código rege as acções e decisões.
Regra	Prescrição que se impõe a qualquer um num determinado caso.	Para cada um dos seus actos, foi definida uma regra de conduta, verdadeira ética do grupo; As regras de comportamento guiam a acção individual dos colaboradores do grupo.
Norma	Princípio ao qual se refere todo o juízo de valor.	O empenho e as responsabilidades contidos num código de conduta constituem as normas fundamentais da ética.



3. A reflexão teleológica

<i>Palavras-chave</i>	<i>Definição</i>	<i>Ilustração (extractos de documentos éticos)</i>
Ambição	Desejo ardente de alcançar alguma coisa.	Responder cada vez melhor às expectativas criadas; A ambição de ser um grupo orgulhoso da sua organização no plano profissional e humano e que encontram no seu trabalho um desenvolvimento pessoal à medida do seu empenho.
Objectivo	Resultado para que tende a acção da organização.	Assegurar de forma duradoura a satisfação do utente/cliente; Ter um comportamento digno e de respeito da vida privada dos outros membros do grupo.
Meta, fim, finalidade	O que sustenta uma acção.	Metas claramente definidas; Oferecer o melhor produto ou serviço.
Desígnio	Intenção de fazer alguma coisa.	Os princípios que governam (o desígnio de) a nossa organização são a satisfação dos utentes/clientes, a motivação, competitividade e independência; A cultura organizacional exprime-se através do desígnio, das políticas e das estratégias.
Projecto	Meta que se pretende atingir.	Para além das nossas convicções de base, é importante partilhar um conjunto de valores que demonstrem claramente como pretendemos realizar o nosso projecto; O primeiro instrumento de transformação é o projecto.



4. A reflexão ontológica

<i>Palavras-chave</i>	<i>Definição</i>	<i>Ilustração (extractos de documentos éticos)</i>
Missão	Meta elevada, dever inerente a uma actividade.	Todos os esforços devem convergir para a missão; A organização está consciente das suas responsabilidades conferidas pela missão no serviço do bem comum.
Vocação	Aquilo a que a organização está destinada.	Satisfazer os utentes/clientes; É preciso inovar sempre, alargar o campo de acção e descobrir novos meios para realizar a missão.
Razão de ser	O que justifica a existência da organização.	O utente/cliente é a razão de ser; A razão de ser: satisfazer as necessidades.
Referência	Localizar a organização.	Construir pontos de referência necessários à nossa unidade, constituindo a cultura comum; A dimensão ética na gestão permite veicular numerosos pontos de referência que podem modelar e guiar os comportamentos.

Fonte: MERCIER, Samuel – *A Ética nas Empresas*. Dezembro de 2003, Lisboa, pp. 61-66.



Anexo J

O Desafio do Relativismo



-Anexo J-

O Desafio do Relativismo

1. Relativismo Ingénuo – é a forma de relativismo mais difundida e que se baseia na ideia de que cada ser humano é o padrão pelo qual as suas acções devem ser julgadas. Este relativismo acredita que, como as decisões éticas são pessoais, importantes e complexas, só é relevante a opinião de quem decide. Um dos argumentos mais desfavoráveis a esta forma de relativismo assenta no facto de que as nossas crenças morais devem resistir ao exame e à crítica, impedindo a melhoria da sua capacidade de fazer escolhas morais.

Há um argumento ainda mais decisivo contra o relativismo ingénuo. Ao insistir que o teste moral para qualquer acção é saber se quem a realiza acredita ou não na sua correcção, o relativismo ingénuo diz-nos que não precisamos verificar o conteúdo de uma acção específica; só precisamos descobrir se quem a fez actuou de acordo com as suas próprias crenças. Esta falha implica ser difícil ordenar os factos e construir teorias sobre muitas questões éticas, abrindo mão de se tornar um ser humano melhor.

2. Relativismo Cultural – esta segunda forma de relativismo moral afirma que a moralidade depende de culturas, sociedades ou comunidades. Vai mais longe, ao afirmar que nenhum padrão pode ajudar-nos a julgar a moralidade de uma cultura em particular, e que o máximo que qualquer um pode esperar é compreender os códigos e os costumes morais de uma determinada sociedade. O relativismo cultural assenta no facto de as normas e os costumes serem compartilhados pelos membros de qualquer sociedade, não havendo o direito de criticá-los a partir de um ponto de vista externo. As implicações do relativismo cultural são vastas e não apresentam apenas implicações na área dos negócios. Do ponto de vista militar, com o aumento das Operações de Apoio à Paz, o convívio de diferentes nações, raças e credos sugere uma diversidade de normas culturais, desde diferentes comportamentos até princípios morais distintos.

Fonte: Adaptado de STONER, James; FREEMAN, Edward – *Administração*. 5ª Edição. 1999. pp. 82-85.



Anexo K

A Liderança ética como agente da modernização



-Anexo K-

A Liderança ética como agente da modernização

A liderança é um dos elementos fundamentais para uma modernização administrativa, uma vez que constitui uma variável importante na melhoria de desempenho em qualquer organização. Sendo assim, as FA se pretendem rumar a um modelo mais participativo de tomada de decisão devem garantir que os chefes hierárquicos têm as capacidades de liderança que permitem gerir essa mudança, assegurando o empenho e a motivação dos seus subordinados. Para tal, existe a necessidade de verdadeiros líderes e não apenas de gestores.

Enquanto ao gestor se exige a imposição de regras e procedimentos tendo em vista a procura de resultados, o líder deve ser capaz de criar um clima de confiança mútuo, baseado no respeito e na partilha de valores, numa visão comum e que permite o encorajamento da iniciativa e da inovação.

Mas a confiança e o controlo podem constituir um dilema, porque ambos têm as origens e os destinos trocados: a confiança tem que ser detonada a partir do subordinado, ser aceite pela chefia/hierarquia e o controlo tem que ser detonado pela chefia/hierarquia e ser aceite pelo subordinado. E porque a dinâmica de cada um dos pólos é impulsionada por entidades distintas, a confiança do subordinado tem que ser dinamizada a partir das acções de chefia e os controlos a estabelecer têm que surgir a partir das acções do subordinado.

Antes de mais, quando o objectivo é estimular a mudança organizacional, é preciso investir na mudança de mentalidades. Os líderes devem motivar, desenvolver atitudes e adoptar comportamentos que se coadunem com a visão preconizada e apoiar aqueles que acreditam na mudança.

A liderança, nesta perspectiva, requer o cultivo de três fontes de legitimidade: a legal, proveniente dos princípios do Estado de direito; a gestonária, que se reporta à gestão eficaz e eficiente; e como vimos anteriormente, a sociológica, reportada à criação e manutenção dos valores fundamentais. Esta liderança é avaliada pelo modo como o líder desenvolve e auxilia a concretização da Missão e visão da Instituição e como implementar esses valores através da acção e comportamentos adequados. Este estatuto de liderança confere uma inevitável responsabilidade ética na definição moral do exemplo proporcionando ao grupo, com



profunda influência nas atitudes e comportamentos do grupo, às vezes mais influente do que as instruções verbais ou escritas.

Fonte: Adaptado de REGO, Arménio; BRAGA, Jorge; MOREIRA, José Manuel – *Liderança ética, responsabilidade individual e virtudes do engenheiro*. Comunicação proferida na Ordem dos Engenheiros da Região Sul. Lisboa. Cursos de Formação em Ética e Deontologia Profissional. 2004.



Anexo L

Ferramenta Conceptual Ética (Padrões Éticos)

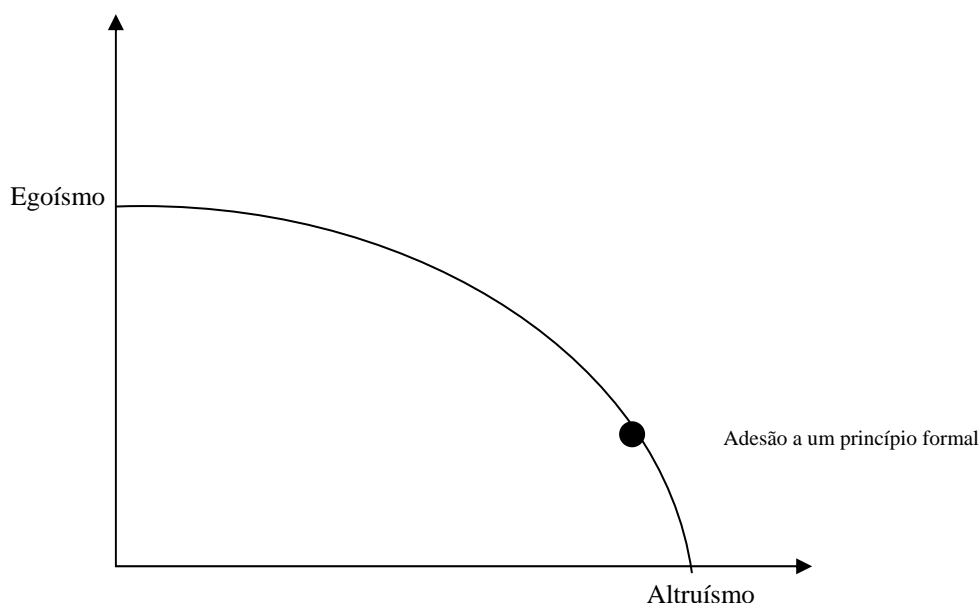


-Anexo L-

Ferramenta Conceptual Ética (Padrões Éticos)

Na tomada de decisão, os responsáveis têm necessidade de conciliar valores contraditórios. Eles tomam decisões que têm consequências não só para si próprios, mas também para a organização onde trabalham e para a sociedade na qual eles e a organização estão inseridos.

O gráfico apresentado representa um modelo simplificado do comportamento ético, com três bases diferentes para o desenvolvimento das orientações da ética.



Fonte: DONNELLY, James; GIBSON, James; IVANCEVICH, John – *Administração: Princípios de Gestão Empresarial*. 2000. p. 98.

Neste gráfico, o *benefício pessoal máximo* (egoísmo – bom para o indivíduo), representado no eixo das ordenadas, pode constituir a única base para a tomada de decisão, sendo que os responsáveis pela gestão avaliam normalmente as alternativas em termos de benefícios pessoais (salário, prestígio, poder). Para a sociedade em que se insere, os benefícios decorrentes são meramente casuais.

O *benefício social máximo* (altruísmo – bom para a sociedade), representado no eixo das abcissas, pode também constituir-se como a única intenção na tomada de decisão, sendo que na prática, as decisões baseadas apenas em princípios altruístas são particularmente difíceis de tomar.



O critério para estas duas bases está nas consequências. Deve existir, deste modo, um compromisso entre o egoísmo e o altruísmo: a ética da *adesão a um princípio formal* na qual o critério é baseado na ideia de que o certo e o errado de qualquer acto depende dos princípios e não das consequências.

Contudo, a ideia de que as acções podem ser julgadas por um princípio específico não é aceitável para muitas pessoas. Desta forma, alguns preferem uma abordagem pluralista, que inclui vários princípios ordenados hierarquicamente pelo seu grau de importância. A vantagem desta abordagem pluralista na tomada de decisão ética está em que o decisor cuja intenção é agir correctamente tem as bases para avaliar as suas decisões.

Deve existir uma relação íntima entre os padrões éticos e o comportamento do decisor. A ética serve de base para avaliar a correcção de potenciais acções. Neste sentido, os padrões éticos são filtros para avaliar as acções segundo a sua relativa rectidão.



Anexo M

Doze questões para a tomada de decisão ética



-Anexo M-

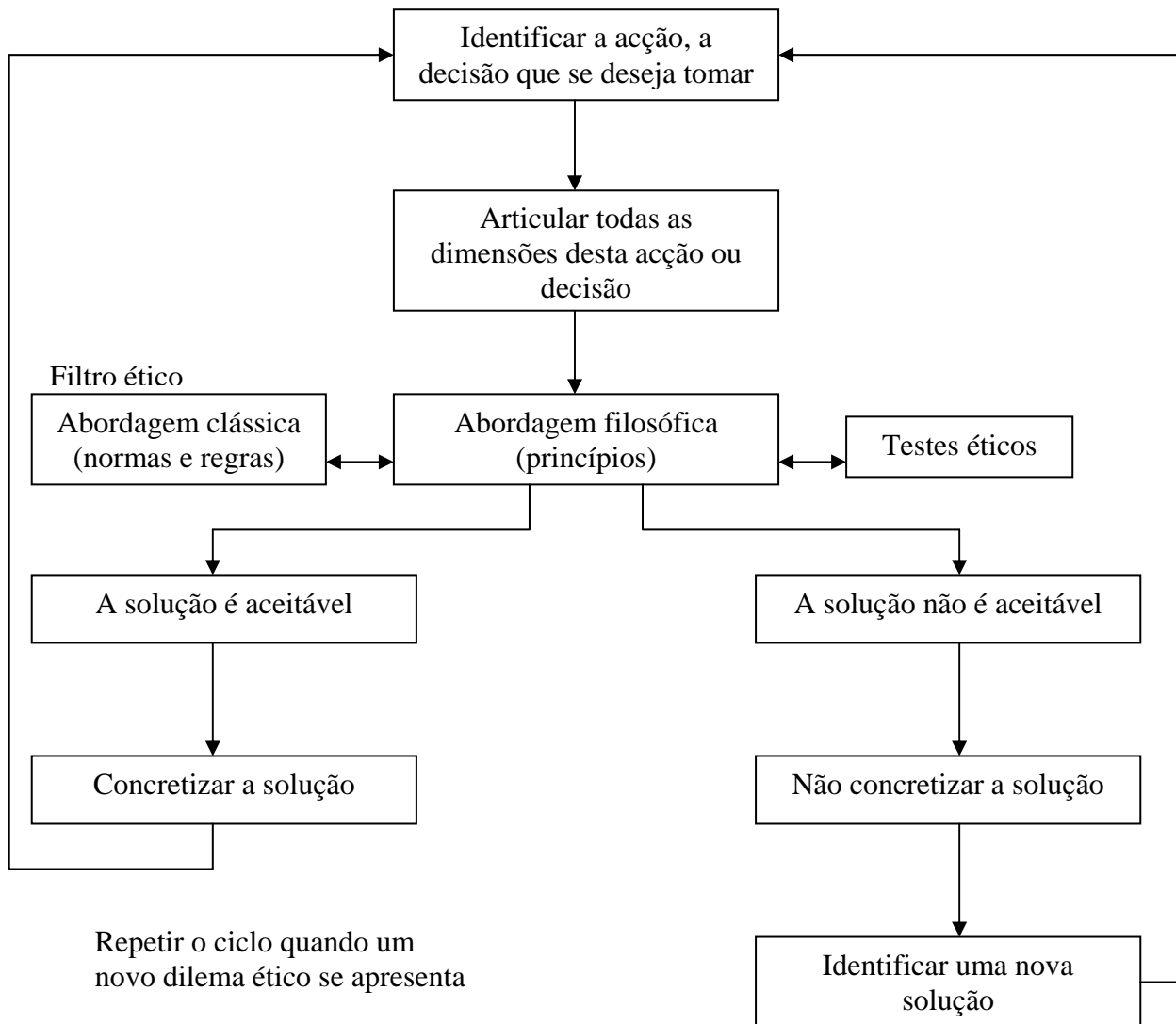
Doze questões para a tomada de decisão ética

1. O problema foi definido com precisão?
2. Como é que definiria o problema caso estivesse do outro lado?
3. Como é que essa situação aconteceu da primeira vez?
4. A quem e a quê é leal como pessoa e como membro da organização?
5. Qual é a sua intenção ao tomar essa decisão?
6. Como é que essa intenção se compara com os resultados prováveis?
7. A quem a sua decisão ou a sua acção poderia prejudicar?
8. Existe a possibilidade de discutir o problema com as partes afectadas, antes da decisão ser tomada?
9. Tem confiança que a sua decisão será válida por um longo período de tempo, tanto quanto parece válida agora?
10. Pode revelar sem qualquer escrúpulo a sua decisão ou acção ao seu chefe ou superior hierárquico?
11. Qual é o potencial simbólico da acção ou decisão tomada caso ela seja compreendida?
E no caso de ser mal-entendida?
12. Sob que condições permitiria excepções à posição e à decisão tomada?

Fonte: Adaptado de STONER, James; FREEMAN, Edward – *Administração*. 5ª Edição. 1999. p. 80.



UM PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO ÉTICA



Fonte: Apud CARROL [1993, p.146] in MERCIER, Samuel – *A Ética nas Empresas*. Dezembro 2003, p. 32



Anexo N

Valores de Liderança e Liderança Moral



-Anexo N -

Valores de Liderança e Liderança Moral

A liderança geralmente é considerada em termos da sua eficácia ou ineficácia. Mas existe um outro aspecto da liderança: a sua ética ou moralidade. Até que ponto os líderes devem ir na tentativa de levar outros a segui-los? A história humana está cheia de líderes que usaram o poder impiedosamente para obter e solidificar o seu apoio. Obviamente, os seus seguidores acompanham o líder mais facilmente se a punição por seguir noutra direcção for bastante severa.

James McGregor Burns propôs, em 1978, um novo conceito chamado de “liderança moral”, a qual constitui um meio de avaliar a ética dos líderes. De acordo com Burns, a liderança moral vai além do poder e é examinada até que ponto as relações entre líder e seguidor baseiam-se em necessidades e aspirações mútuas. A liderança moral obriga os líderes a fazer as coisas que prometeram. Para Burns, o carisma, a liderança estimulante e a conformidade obrigatória não são critérios suficientes para avaliar a liderança eficaz ou adequada.

A liderança moral diz respeito aos valores e exige que os seguidores tenham conhecimento suficiente das alternativas para fazer escolhas inteligentes no momento em que tiveram que decidir sobre a proposta de um líder para liderar. Deve seguir quatro princípios básicos: *justiça* (que permite controlar desavenças); *liberdade* (que permite a flexibilidade); *comprometimento* (que alimenta o desejo de ter êxito) e *discernimento* (que permite reduzir as possibilidades de comportamentos que possam prejudicar a reputação da organização).

Se dúvida, a liderança tem uma dimensão moral. Concentrarmo-nos ou não inteiramente na liderança moral, como faz Burns, é menos importante do que reconhecer que o relacionamento entre líder e liderado tem uma componente de moralidade. Para Burns, o líder que ignora a componente moral da sua posição de liderança pode ter sucesso, mas pode passar para a história como um frustrado. O legado de um fraco desempenho gestor será a menor das suas preocupações póstumas.

Fonte: Adaptado de STONER, James; FREEMAN, Edward – *Administração*. 5ª Edição. 1999. pp. 344-345.



Anexo O

Princípios do Poder Ético



-Anexo O -

Princípios do Poder Ético

Kenneth Blanchard e Norman Peale afirmam que seguindo estes cinco princípios é a melhor maneira de agirmos e que são uma garantia de sucesso e de uma gestão ética e responsável.

1. PROPÓSITO

O propósito é muitas vezes confundido como meta. Tal asserção não corresponde à verdade. Quando nos referimos ao propósito estamos a aludir a um objectivo ou a uma determinada intenção; quando a intenção é distorcida, provavelmente o modo para se alcançar esse objectivo será antiético. Neste caso, o nosso esforço permanente deve ser direccionado para a modernização da Administração Pública através de comportamentos éticos.

Verificamos então, que o propósito não é palpável, ao contrário da meta, que possui um princípio e um fim. O propósito é contínuo, nunca deixando de estar em progresso.

A atitude de cada um de nós face à ética e à moral faz parte deste propósito, pois existem muito mais probabilidades de fazermos o que está moralmente correcto quando a ética faz parte do nosso propósito, isto é, se a imagem que temos de nós próprios for a de uma pessoa ética. Contudo, se ignorarmos o nosso propósito e fazemos algo que sabemos antecipadamente estar errado, por mais que racionalizemos as nossas acções sentimo-nos sempre mal.

Ao nível da Administração Pública este princípio ético é a visão da organização, emanada do topo. Actualmente, face à necessidade de modernização, as circunstâncias exigem a emergência de uma liderança nova, com princípios elevados. De facto a integridade constituiu uma das qualidades de liderança mais desejáveis.

No fundo, um bom comportamento ético equivale à alma onde guardamos os nossos valores, o nosso propósito na vida, pois sem alma, não temos nada que nos guie. Seja em que tipo de organização for, a alma devia ser representada pela administração, com todas as esperanças, ideais e propósitos que ela tem para a organização.



Relativamente à missão esta é transmitida de cima para baixo. No entanto, deve ser guiada por valores e esperanças, além de uma visão, que deve contribuir para determinar qual o comportamento aceitável e qual o inaceitável.

No que diz respeito à modernização dos serviços públicos, verificamos que o propósito é importante, pois se não tivermos uma ideia clara do que queremos que a futura Administração Pública seja, ela pode transformar-se em algo que não desejávamos. Quando não existem padrões de comportamento, tudo vale.

Um propósito bem definido é a fundação sobre a qual assenta o comportamento ético.

2. ORGULHO

Ao orgulho está quase sempre subjacente um carácter pejorativo. Contudo, neste contexto, quando nos referimos ao orgulho estamos a aludir ao sentimento de satisfação que nos vem das nossas realizações e das daqueles que nos são próximos e connosco trabalham. Para nos mantermos fiéis ao nosso propósito, temos de acreditar em nós próprios e acreditar nas nossas capacidades.

É saudável sentirmo-nos bem connosco próprios e com os actos por nós praticados. Estou convencido que os sentimentos negativos que a maioria das pessoas têm acerca da Administração Pública (e na qual muitos trabalham) estão na raiz de alguns comportamentos não éticos. Quanto mais se é apreciado, mais facilmente se resiste à tentação de agir fora da ética. O inverso, aqui, parece também ser verdade.

De modo a gerar este orgulho organizacional, todos os envolvidos têm de sentir bem consigo próprios e com o que estão a fazer pela organização, resistindo às tentações de comportamentos sem ética.

No entanto, podem surgir alguns desajustes, os quais poderão vir a reflectir-se no comportamento ético: falso orgulho e falta de confiança em nós próprios.

O falso orgulho é resultante de uma imagem distorcida da sua própria importância, levando-nos a desviar do nosso rumo, pois ele encobre o nosso propósito. Quando nos convencemos de que somos os detentores da razão ou da única interpretação correcta dos factos, é fácil colocarmo-nos na defensiva e fora do alcance tanto do *feedback* vital, que poderia produzir valiosas ideias novas, como das sugestões dos outros.

Relativamente à falta de confiança em nós próprios, ela resulta das pessoas não confiarem nos seus próprios julgamentos, não querendo "fazer ondas" nem dar nas vistas. Para estas pessoas é muito mais difícil ser-se eticamente forte, pois têm dificuldade em opor-se às



pressões dos outros. Só uma elevada dose de autoconfiança dará a força necessária para tomar decisões éticas acertadas apesar das pressões contrárias a que possa estar submetido.

Em súpula, verificamos que pessoas com pouca confiança em si próprios ouvem demasiado os outros (e consideram-se que valem menos de que os outros) e as pessoas com falso orgulho não os ouvem o suficiente (consideram-se que valem mais de que os outros).

3. PACIÊNCIA

Depois de um propósito bem definido e o controlo sobre o nosso ego, outro dos princípios necessários para um comportamento ético é a paciência. Uma das razões por que as pessoas acabam por se desviar do seu rumo é a falta de fé; e, devido a essa falta de fé, tornam-se impacientes. Temos fé quando acreditamos em algo e todas as nossas acções assentam nessa crença. Por outro lado, quando não temos fé temos tendência a agarrar-nos ao imediato, e, ao fazê-lo, estamos a “sabotar” o futuro.

Muitas vezes, as pessoas não confiam no progresso e na modernização. Muitas vezes tomam uma decisão que consideram justa, mas querem ser imediatamente informadas de que fizeram o que deviam fazer. Esta impaciência não se coaduna com a noção de modernização na Administração Pública, pois esta é sabida tratar-se de um processo moroso e cheio de obstáculos.

É fácil verificar que ser-se paciente num mundo de gratificação instantânea é um desafio tentador, pois é precisamente devido ao ritmo rápido dos nossos dias que nós precisamos tão desesperadamente de redescobrir a importância da fé e de ter uma visão de grande alcance das consequências das nossas acções.

O efeito negativo da impaciência, de ter de conseguir tudo de imediato, é uma decisão potencialmente errada, pelo que devemos olhar as coisas de um modo diferente, isto é de uma forma paciente para que possamos, então, agir correctamente, rumo ao objectivo pretendido.

Para tal devemos acreditar que a fidelidade aos nossos valores éticos e convicções acabarão por conduzir-nos ao sucesso. Isso implica manter o equilíbrio entre a obtenção de resultados e a preocupação com o modo de obter esses resultados. Por outro lado, embora essenciais, os resultados só por si não são suficientes. Se o processo (isto é, o modo escolhido para funcionar e atingir os nossos objectivos) não for observado, por impaciência em relação aos resultados, estes podem ser de curta duração, o que não se coaduna com o desejo de modernização da Administração Pública.



4. PERSISTÊNCIA

A paciência é fundamental, mas sem a ajuda da persistência não se consegue manter o rumo certo. Em termos de comportamento ético, a persistência significa manter o nosso empenho e tornar as nossas acções coerentes com os nossos princípios orientadores, comportamento ético esse que deve ser constante, e não apenas quando é conveniente.

Dadas as suas características peculiares é na Administração Pública que, de facto, é particularmente importante agir de uma forma ética quando fazê-lo não é conveniente nem popular. Mesmo quando é inconveniente, mantemo-nos fiéis ao nosso empenhamento moral. Na vida, como em qualquer outra situação a persistência é caracterizada por esse rigor ético. Ela implica, pois, uma adesão contínua aos padrões éticos e à visão que a organização estabeleceu, adequando as nossas acções com o nosso propósito.

Como afirmou Ray Kroc, fundador da McDonald's, “não há nada que possa substituir a persistência”, pois “só a persistência e a determinação são onipotentes”⁴.

5. PERSPECTIVA

A perspectiva é a capacidade de ver o que é realmente importante em determinada situação, constituindo o ponto central em torno do qual os outros princípios giram.

Muitas vezes afirmamos que a maior dificuldade é arranjar tempo para realizar determinadas tarefas. Na realidade, gerir o tempo não é o que verdadeiramente importa. O que é necessário é administrar convenientemente as actividades que estão a consumir todo o tempo e distinguir, entre elas, quais são as prioritárias. Este procedimento, baseado numa reflexão sobre os propósitos, permite mantermo-nos no caminho certo e viver de acordo com o nosso propósito, os nossos valores e os nossos princípios éticos, orientando o nosso comportamento.

Neste contexto, a perspectiva dá-nos uma visão global do nosso propósito, tornando-o cada vez mais claro. Assim, acredito profundamente que: “Todos os problemas podem ser resolvidos se arranjar tempo para reflectir (...) e tiver a perspectiva das coisas”⁵.

No caso da modernização da Administração Pública devemos estar dispostos a demorar o tempo que se achar adequado para avaliar correctamente a situação e reflectir, escolhendo então o melhor modo de tomar decisões.

⁴ BLANCHARD, Kenneth; PEALE, Norman Vincent – O Poder da Gestão Ética. Lisboa. 1993. p. 64.

⁵ Idem, p. 73.



Só com esta abordagem lógica da gestão é que se consegue fazer um planeamento estratégico, lançando deliberadamente as fundações para o sucesso futuro. Se o fizermos, o nosso propósito ficará mais nítido, nós seremos mais capazes de ter paciência e persistência ao tentarmos alcançar os objectivos pretendidos, e o orgulho aumentará.

Princípios do poder ético na modernização da gestão no Exército

Chegados a este ponto, somos levados a sublinhar a importância que se reveste um certo número de princípios que, na nossa opinião, relevam uma determinada “ética pessoal”, querendo com isto significar que a mesma não é forçosamente partilhada por todos.

Estes princípios só têm sentido em referência a situações concretas, sem o que não deixariam de aparecer como declaração de intenções causadoras de potencial desconfiança.

A sua aplicação não é fácil, dados os seus constrangimentos próprios. Mas eles devem tornar-se orientadores para quem pretende respeitar as pessoas que dirigem e manter-lhes a auto-estima.

1. COERÊNCIA

A coerência entre as palavras e os actos praticados compromete de forma directa a credibilidade dos superiores hierárquicos. Temos consciência que a aplicação deste princípio não é de fácil execução quando se está sobrecarregado de trabalho.

As múltiplas solicitações conduzem a decisões precipitadas e leva a cometer certos “disparates”. Contudo, sabendo que as exigências relativamente aos subordinados são mais fortes que anteriormente, não se deverá, portanto, exigir-lhes que melhorem o seu trabalho se quem “manda” não melhorar no seu próprio domínio pessoal.

2. FRONTALIDADE

A coragem de dizer as coisas é um ponto fundamental no estabelecimento de um bom ambiente de trabalho com todos os envolvidos (chefes e subordinados). Este princípio não é fácil de aplicar quando existe a preocupação com a carreira e o temor que o juízo sobre si seja negativo. Contudo, quando o superior hierárquico exige a realização de tarefas que se sabem de antemão serem impossíveis de realizar, é preciso e necessário ousar dizer-lho.

Na relação com os subordinados, esta “coragem para dizer as coisas” é igualmente decisiva para evitar mal-entendidos que possam provocar a desconfiança. É preciso ousar dizer que os resultados da sua actividade estão aquém das expectativas.



Sem excluir a firmeza, importa saber argumentar e usar as palavras certas e adequadas.

3. RESPEITO

As novas tendências modernas da gestão valorizam certas formas de aproximação e de familiaridade entre o grupo de trabalho, do topo à base da hierarquia.

Uma familiaridade demasiado grande pode levar a situações indesejáveis e a confusões entre o trabalho e a vida privada.

O respeito e a consideração pelo conjunto dos colaboradores constituem das mais elementares regras de boa educação, o que significa que se reconhece a existência do outro que connosco trabalha, mesmo quando a nossa actividade tem tendência para nos absorver por completo.

Para aqueles que se agarram a um estatuto há que aprender a ser modesto. Esta aprendizagem deve permitir descobrir que os outros existem, têm ideias, que não têm forçosamente as mesmas preocupações e que não reagem da mesma maneira.

A este princípio deve juntar-se uma qualidade humana essencial: a capacidade de ouvir.

4. A CAPACIDADE DE DECIDIR

Não há nada pior do que aquele que não sabe decidir. Não decidir ou transmitir ordens pouco claras é sintoma de fraqueza, seja ele subordinado ou superior hierárquico.

Decidir implica escolher entre diversas soluções ou opções possíveis numa situação que, à partida, não se domina plenamente. O medo de se enganar e de se ser depreciado não é justificação para se descartar das responsabilidades próprias e culpar o colectivo. A opção clara, ainda que com riscos, demonstra coragem. É igualmente importante poder avaliar o alcance da decisão tomada, do ponto de vista do pessoal implicado (que vão executar a ordem). Neste sentido, a decisão de escolher entre possíveis soluções, apresenta uma dimensão ética apreciável.

5. A PALAVRA

Para além da sua dimensão técnica, a palavra (do ponto de vista da sua qualidade e eficiência) revela-se determinante na qualidade das relações entre a hierarquia e os subordinados. A maneira como um indivíduo se exprime não pode ser simplesmente encarada como um meio com vista à obtenção de um objectivo; a linguagem não é apenas um instrumento de comunicação cujo domínio é apenas de uma simples aprendizagem. A



linguagem exprime também a postura e a maneira de ser do indivíduo, encontrando-se, neste sentido, no âmbito de uma ética individual.

As palavras não têm o mesmo significado para toda a gente. Deste facto resulta a necessidade de um cuidado especial na maneira como se exprime, pois a qualidade da expressão é determinante na clareza e na qualidade das relações com os responsáveis hierárquicos e os subordinados, evitando assim o nascimento de mal entendidos e interpretações erróneas.

Fontes: BLANCHARD, Kenneth; PEALE, Norman Vincent – *O Poder da Gestão Ética*. 1993.; WESTON, Anthony – *Ética para o dia-a-dia*. Novembro de 2002.



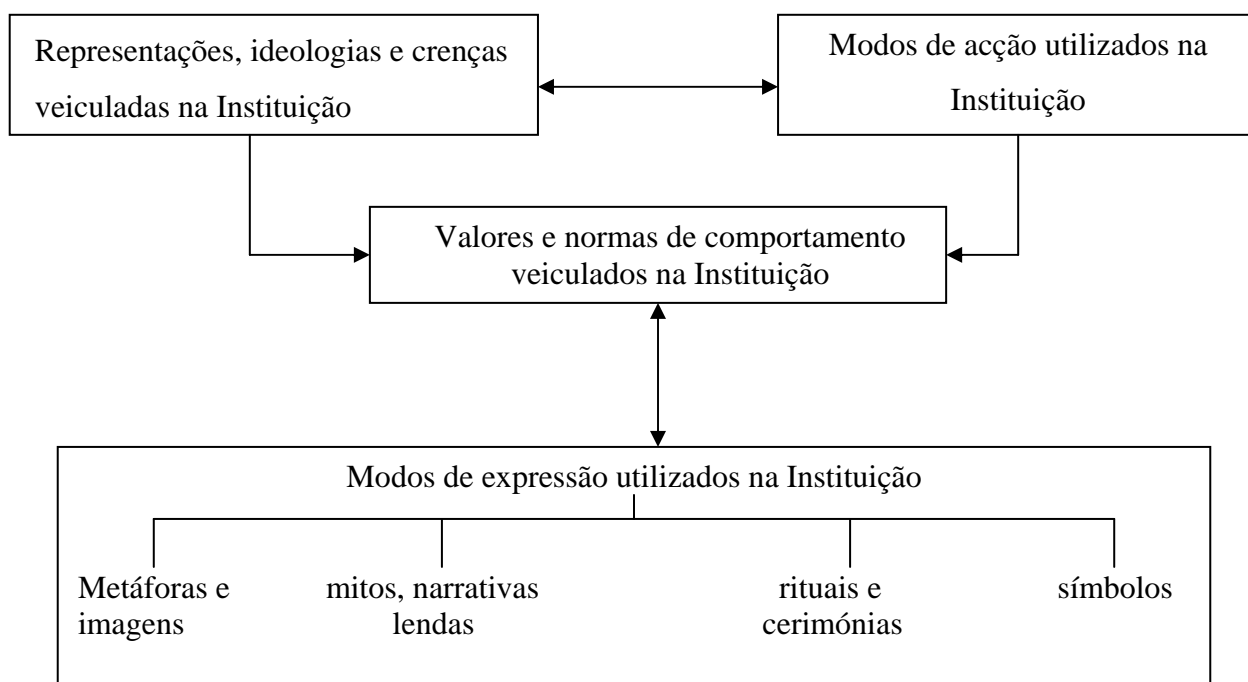
-Anexo P-

Os subsistemas da cultura organizacional



-Anexo P-

Os subsistemas da cultura organizacional



Fonte: Apud DION [1994, p.188] in MERCIER, Samuel – *A Ética nas Empresas*. Dezembro 2003. p. 25.

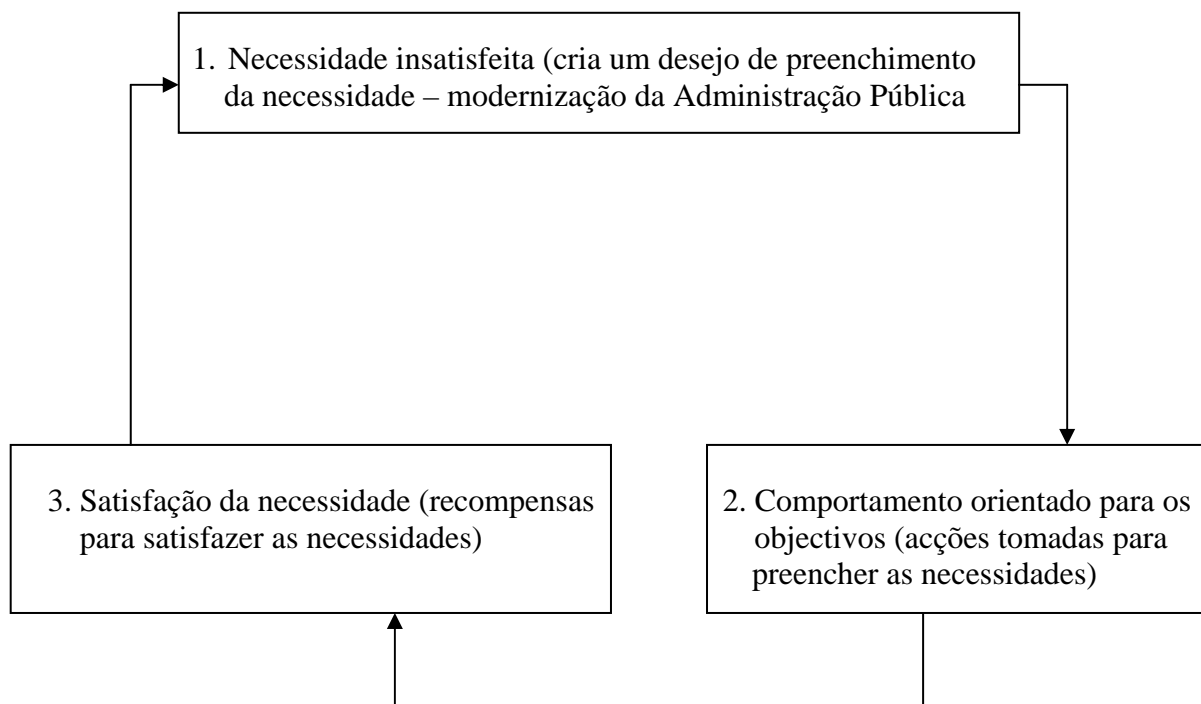


-Anexo Q - O Processo de Motivação



-Anexo Q-

O Processo de Motivação



Fonte: Adaptado de DONNELLY, James; GIBSON, James; IVANCEVICH, John – *Administração: Princípios de Gestão Empresarial*. 2000. p. 268.

Será que a motivação faz parte da estrutura moral? De facto, a motivação ao preocupar-se com o comportamento humano releva um estado de espírito que impele à acção. É através do processo de motivação que uma qualquer necessidade leva o indivíduo a colocar em prática um determinado tipo de comportamento de forma a atingir um objectivo. Alcançar este objectivo satisfaz a necessidade e o processo de motivação fica completo.

Ao contrário das *teorias de conteúdo* (que enfatizam o quê da motivação) – a hierarquia das necessidades de Maslow e o modelo dos dois factores de Herzberg – assume aqui especial relevo as *teorias de processo* de motivação – a teoria da equidade e a teoria da expectativa de Vroom –, as quais centram a sua atenção de como ocorre a motivação.

Uma terceira abordagem, a *teoria do reforço*, deixa de lado o objecto e o como da motivação para se concentrar nas formas pelas quais se aprende o comportamento.



Anexo R

A Circulação da informação – uma questão ética



-Anexo R-

A Circulação da informação – uma questão ética

A sociedade portuguesa modernizou-se em função das transformações que a conduziram até aos dias de hoje, nos domínios dos valores, comportamentos, expectativas individuais, modos de vida, assim como da diversificação das actividades socioprofissionais, da redistribuição de papéis e *status*. Tudo isto acompanhado pela expansão dos conhecimentos e pela circulação da informação, com a consequente criação de novas formas de participação e de mobilização social e política.

Na AP como em tantas outras áreas da vida portuguesa a constituição da massa crítica humana mínima necessária para protagonizar a mudança, para estruturar e reforçar a sociedade em rede onde já estamos a viver, exige aquilo a que se pode chamar o aumento da circulação da informação no seu sentido mais amplo.

Todos os dias, ouvimos tecer louvores à sociedade da informação, na qual quase todos recebem mais informações e com maior rapidez do que há apenas um século atrás.

Não faz muito tempo, os computadores eram máquinas enormes e caras, existentes apenas em algumas universidades e centros de pesquisa. Quando, há apenas duas décadas, os computadores pessoais começaram a ser populares nos Estados Unidos, nem a toda-poderosa IBM percebeu a que ponto se chegaria. A evolução do mundo do *hardware* fez com que as máquinas fossem ficando cada vez melhores, mais baratas e, consequentemente, mais acessíveis. O uso de computadores “democratizou-se”.

Contudo, a introdução das tecnologias e em particular dos computadores raramente ultrapassou a lógica piramidal do exercício de soberania (assente em camadas hierárquicas sobrepostas pela necessidade de assegurar uma divisão “científica” do trabalho) e limitou-se a repercutir para as impressoras, as fotocopiadoras e os faxes, o paradigma do papel e das máquinas de escrever. Não se aproveitaram muitas vezes as capacidades de processamento e de integração electrónica da informação e não se requalificaram as pessoas para funções para que o ser humano está mais dotado.

É bom não esquecer que a comunicação é a combinação entre a circulação da informação e o investimento de indivíduos no seu papel de comunicação, duas dimensões que se opõem mais facilmente do que se completam. Da mesma forma, as mensagens publicitárias são tanto mais eficazes quanto menos importantes forem, para o receptor, as atitudes a modificar.



Desta forma, um bom sistema de comunicação é aquele que permite transmitir mensagens mais pessoais, isto é, aquele em que a informação pertinente está menos separada do conjunto da personalidade. Qualquer estratégia para uma modernização ética exige formas de manter a liberdade de circulação da informação.

A circulação da informação, quer no plano interno, quer no plano externo, é um elemento importante para ajudar a compreender as evoluções, assumindo cada vez maior importância à medida que aumenta a complexidade das organizações (vide Figura 1 – Fluxos de Informação e tipos de Informação).

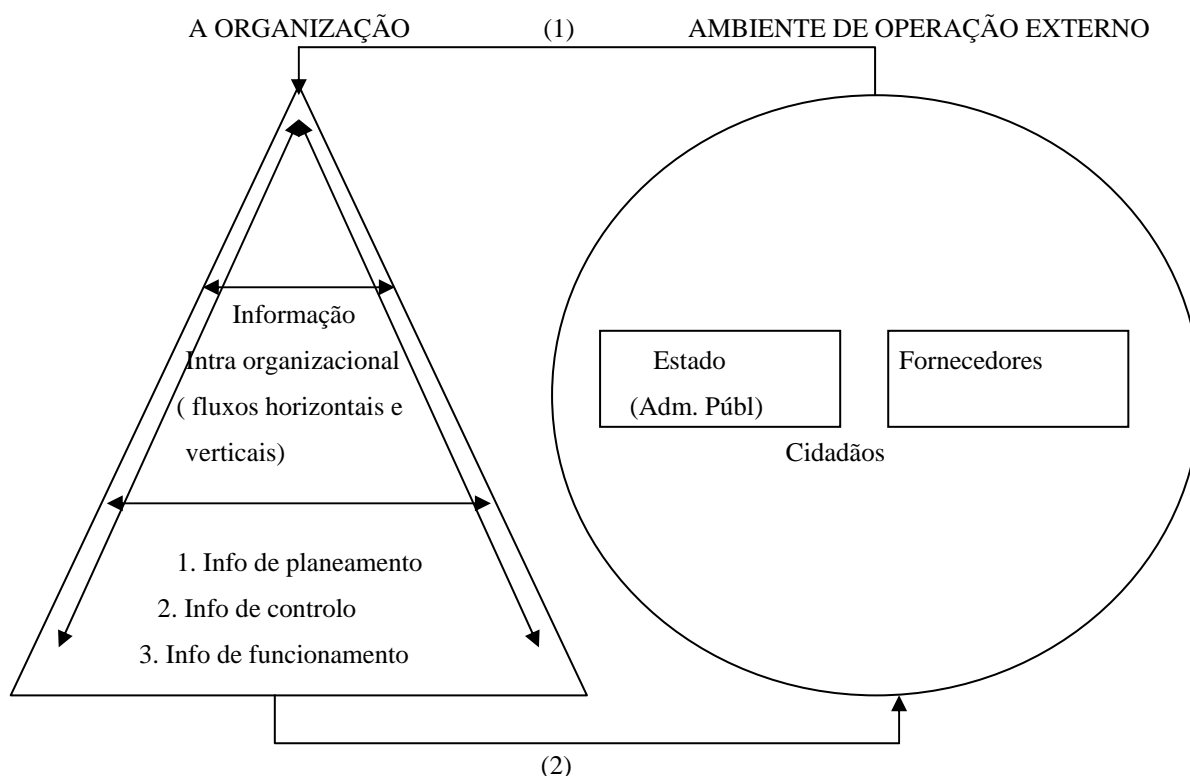


Figura 1 – Fluxos de Informação e tipos de Informação

Fonte: Adaptado de DONNELLY, James; GIBSON, James; IVANCEVICH, John – *Administração: Princípios de Gestão Empresarial*. 2000. p. 526.



A informação flui tanto para a organização como a partir dela; uma vez no interior da organização, move-se vertical e horizontalmente.

- (1) Informação de análise – externa, flui para dentro e permite detectar desenvolvimentos que se constatem no ambiente social e cultural em que a organização funciona; este tipo de informação contribui para o planeamento estratégico.
- (2) Comunicação organizacional – interna, flui para fora de que são exemplo a publicidade e outros esforços promocionais.

A modernização, a este nível, conduz ao desenvolvimento de estruturas e de instituições mais especializadas que lhes permitem desempenhar de uma maneira mais eficaz as funções administrativas. Neste contexto, pode ainda conduzir à formação de elites portadoras de saberes, mais modernizadoras, e que podem desencadear conflitos com as elites tradicionais, confrontos estes que resultam das rupturas nas formas tradicionais de organização e das transformações de carácter cultural e de valores. Os valores aqui servem mais ou menos como pontos de apoio na ausência de laços explícitos de pertença ou de adesão.

A informação deve circular no sentido descendente, sob a forma de directivas estratégicas (e outras), mas também no sentido ascendente, para fazer chegar ao topo da hierarquia o ponto de vista do pessoal bem como as suas reacções a determinados acontecimentos⁶.

O elemento catalisador da criatividade, inovação e mudança é a comunicação eficaz, isto é, com qualidade. Esta comunicação faz-se sob o impulso das informações que modificam a maneira de perceber e de pensar, bem como pela reacção a tensões e a pressões. Uma comunicação eficaz permite passar de uma maneira de reagir quantitativa para uma maneira de ser no qualitativo, assentando na responsabilidade em consciência, prolongando-se por uma responsabilidade de compromisso e de acção, que se estrutura com base na capacidade de praticar e transmitir.

É aqui que assume importância fundamental a retroinformação ascendente, utilizada como um meio para implementar os conselhos dos empregados, contribuindo para um ambiente de liderança partilhada, em que os gestores empenhadamente solicitam, escutam e aplicam as sugestões dos empregados. Este método, quando utilizado correctamente, permite aos empregados aumentar as suas capacidades de supervisão e constitui uma forma de desencadear as mudanças no seio da organização.

⁶ A configuração de uma organização deve permitir a comunicação em quatro direcções distintas: ascendente, descendente, lateral (horizontal) e diagonal. Estas quatro direcções definem o quadro da comunicação no seio da organização.



A retroinformação é então um elemento importante de uma comunicação eficaz em dois sentidos. Fornece um canal de resposta para o receptor, dando ao emissor a possibilidade de saber se a mensagem foi recebida e produziu o efeito esperado. Mas este diálogo só é autêntico se construído sobre uma atitude profundamente ética (vide Figura 2 – Características da retroinformação).

Não devemos esquecer que todo e qualquer sistema de informação é uma complexidade, na sua natureza, nas suas relações e na variedade dos elementos que o integram tendo como finalidade “(...) produzir, armazenar e disponibilizar informação, com vista ao processo de conhecimento do real, sobre o qual queremos intervir (...)”⁷.

Entre esses elementos, o conceito-chave deixou de ser a autoridade, mas sim a confiança, a delegação e a responsabilização dos indivíduos. O chefe deve impor menos os seus pontos de vista e ouvir mais a base da organização, perceber as suas aspirações e inspirar-se no exemplo de outras organizações de modo a conseguir a almejada inovação.

Retroinformação eficaz	Retroinformação ineficaz
1. Visa ajudar o indivíduo	1. Visa humilhar o indivíduo
2. Específica	2. Geral
3. Descritiva	3. Julgadora
4. Útil	4. Inadequada
5. Oportuna	5. Inoportuna
6. Escutada de boa vontade pelo indivíduo	6. Põe o indivíduo à defesa
7. Clara	7. Incompreensível
8. Válida	8. Inexacta

Figura 2 – Características da retroinformação

Fonte: DONNELLY, James; GIBSON, James; IVANCEVICH, John – *Administração: Princípios de Gestão Empresarial*. 2000. p. 391

Urge, no entanto, dar conta de que o importante não é tanto a quantidade de informação mas a percepção da informação relevante (para uma decisão específica). O problema fundamental é a coordenação dos saberes e da informação, e também dos valores e expectativas das pessoas.

⁷ OLIVEIRA, Almiro de – A propósito de Descartes e de Pessoa, salvemos a alma dos sistemas e tecnologias da informação. **Revista de Administração Militar**. N.º 3 (Julho-Setembro 2003), p. 9.



Quanto melhor for a informação, melhor é a decisão resultante, visto haver menos risco e incerteza. Esta informação constitui-se como um verdadeiro combustível para a condução das organizações. Se houver nova e avançada tecnologia de informação a apoiar a tomada de decisão da gestão, as organizações devem planejar de modo a converter essa informação em acção. Deste modo, um gestor e uma organização agem como um sistema de informação-decisão. Perspectivar uma organização como um sistema de info-decisão sublinha a importância de gerar apenas a informação necessária para uma tomada de decisão eficaz (vide Figura 3 – O Sistema de info-decisão).

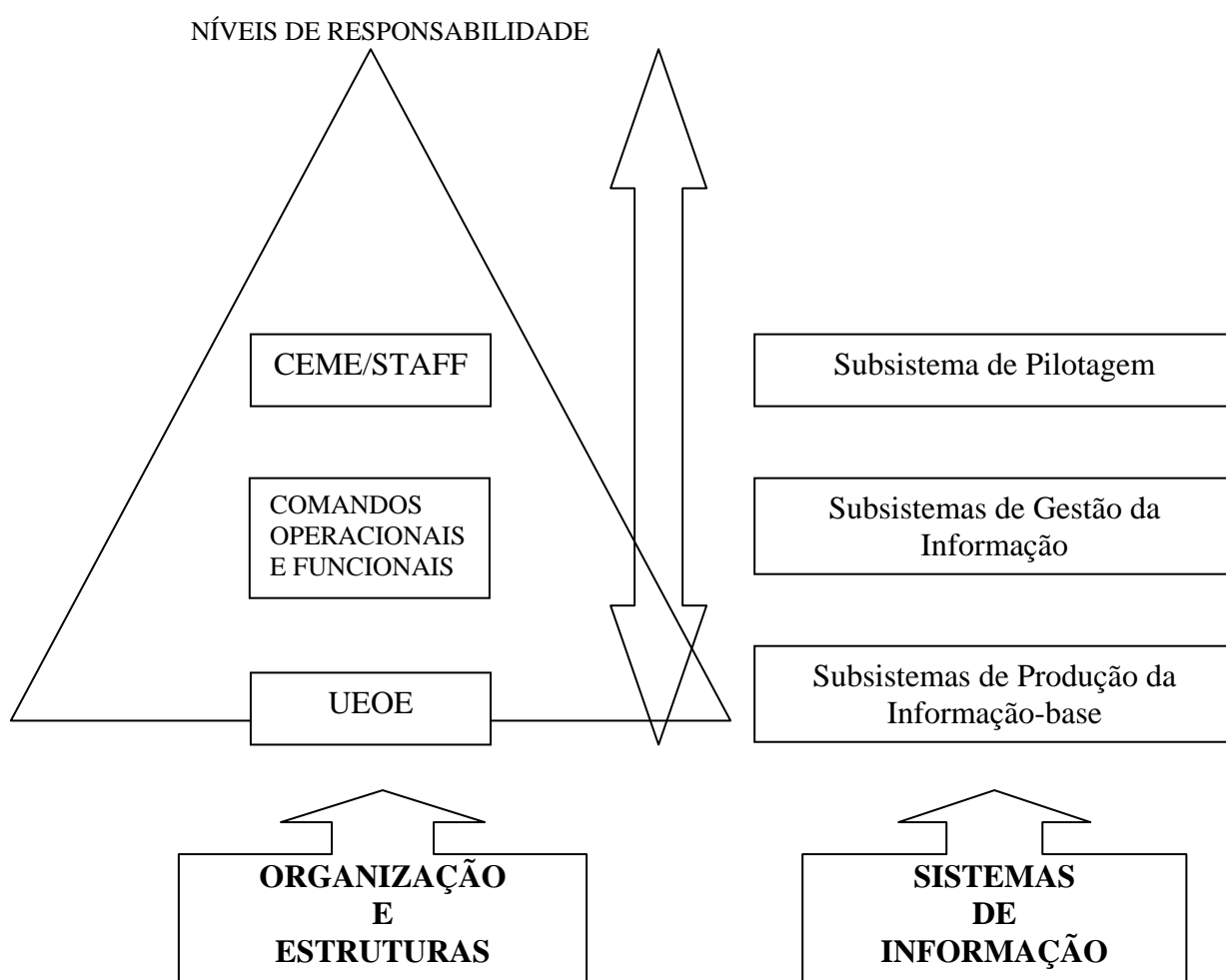


Figura 3 – O Sistema de info-decisão

Fonte: Adaptado de LAUDON, Kenneth; LAUDON, Jane – *Management Information Systems*. 2002. pp. 9; 28; 39.



Neste caso, os Sistemas de Informação estão divididos em:

- Subsistema de Pilotagem, em que os objectivos a atingir são o auxílio à tomada de decisão, comando e controlo do Exército. Podemos dizer que constitui o Cérebro da Informação do Exército.
- Subsistemas de Gestão da Informação, que é o somatório dos repositórios de informação base, que, através da rede de comunicações, asseguram a sinergia dos subsistemas de pilotagem e dos subsistemas de produção de informação-base. Podemos dizer que constitui o Sistema Nervoso da Informação do Exército.
- Subsistemas de Produção da Informação-base, no qual se enquadram os meios (pessoal e técnicos) que desenvolvem e executam as intenções e as ordens do sistema de pilotagem. Podemos dizer que constitui o Sistema Circulatório da Informação do Exército.

O Sistema de Info-decisão visa responder em tempo e local adequados às necessidades de informação dos seus utilizadores, seja qual for o enquadramento hierárquico, localização geográfica ou área de actuação em que se integra. O esquema apresentado não pretende modificar ou introduzir alterações significativas nos Sistemas de Informação do Exército. Tão-somente pretende adequar os sistemas existentes face às novas necessidades e aos critérios de gestão que se pretendem implementar, permitindo o aperfeiçoamento do Exército e das Unidades integradas nessa gestão, assim como otimizar as informações internas e externas.

As pressões do controlo de gestão impõem aos decisores de hoje a necessidade de evitar erros, prever e simular, e encurtar os espaços de tempo de decisão. Neste caso, decidir⁸ deixa de ser uma actividade aleatória, para constituir uma atitude reflexiva e devidamente fundamentada. No Exército, essa decisão, que normalmente afecta recursos humanos, implica uma maior necessidade de ética, pois é evidente que esta política de comunicação interna acarreta consigo algumas questões éticas. Os elementos de um grupo ou instituição devem criar um consenso e partilhar um certo número de orientações. A comunicação interna é um suporte importante da política de informação do pessoal contribuindo para a criação de uma dinâmica de grupo.

⁸ Sublinhado nosso.



Ou não serão as pessoas o elemento fundamental de qualquer sistema e tecnologia de informação? É que são as pessoas quem concebe as soluções; são as pessoas quem constrói as soluções; são as pessoas os destinatários das soluções; as organizações são sobretudo pessoas.

Face a esta situação devemos, na nossa opinião, preferenciar o lado humano, motivar as pessoas. E para melhor as motivar, é necessário fazer passar mensagens claras, traçar projectos exequíveis e procurar difundir valores, como o culto da qualidade e competência, que se supõe reforçarem a coesão. Na nossa opinião, os instrumentos capazes de aumentar a motivação são a informação e a comunicação.

Hoje, há uma muito maior necessidade de solicitar a opinião do pessoal, de modo a associá-lo à definição dos objectivos. É por estas razões que o pessoal deve estar a par dos objectivos estratégicos. Neste caso, o militar sentir-se-á mais motivado e será mais produtivo se a via a seguir lhe for claramente explicada, as finalidades estiverem bem definidas e os desempenhos forem recompensados, isto que, tal como sucede em qualquer organização, a gratificação e o reconhecimento são dois motores da motivação dos seus funcionários. Compartilhar a informação e a responsabilidade de gestão, com base na confiança recíproca é, hoje em dia, uma necessidade essencial de sobrevivência. A sua implementação pressupõe uma assunção de valores compartilhados, sem os quais não se poderão estabelecer as desejadas sinergias. O quadro abaixo retrata na perfeição a evolução das necessidades (vide Figura 4 – Informação, Gestão e Ética).

Gestão (fazer bem)	Ética (fazer o que deve ser feito)
Administração	Inovação/modernização
Como	Pessoas/confiança
Sistema/estrutura	O quê /porquê
Obediência	Compromisso
Curto prazo	Longo prazo

Figura 4 – Informação, Gestão e Ética

Noutros tempos, a cúpula hierárquica necessitava de gestores; actualmente, a necessidade passa por funcionários que pretendem que confiem neles, mas que, ao mesmo tempo, lhes apontem uma direcção. Só com ética é que se saberá definir prioridades, fixar objectivos, orientar os organismos e as diversas instituições a longo prazo e conseguir a adesão dos seus



funcionários, pois são eles os executores daquilo que se pretende colocar em prática. Fazendo nossas as palavras de Peter Drucker⁹, podemos dizer que “a origem da riqueza é o saber. Se aplicarmos o saber em tarefas que estamos já em condições de realizar, o saber torna-se produtividade; se o aplicarmos em actividades simultaneamente novas e diferentes, obtemos a inovação.”

É também neste sentido que o Professor Almiro de Oliveira defende que “o processo de racionalização das actividades, das tarefas e dos desempenhos, exige crescentemente a utilização e o consumo de informação como elemento homeostático. A informação sendo um recurso económico, visa contribuir para anular, total ou parcialmente, o grau de incerteza duma decisão, ou de instabilidade, ou de desorganização individual ou organizacional”¹⁰. Podemos então, a partir desta citação inferir que a informação visa aumentar o grau de conhecimento sobre um qualquer fenómeno ou situação em que queremos intervir ou simplesmente conhecer.

A utilização instrumental das novas tecnologias de informação e comunicação resulta numa aproximação de culturas e alteração de mentalidades, construindo novas éticas e contribuindo para o desenvolvimento de outros valores. Se uma necessidade de ética se faz sentir, é aqui que ela é mais viva e que a sua falta é mais lamentável.

Dos problemas existentes à luz da apreciação anteriormente desenvolvida, existe uma necessidade urgente de proceder aos trabalhos de integração da panóplia dos equipamentos colocados à nossa disposição e das aplicações. Esta visão globalizadora e holística pressupõe abandonar e eliminar os sistemas fechados, preferenciando os fluxos e as inter relações numa perspectiva intra e inter organizacional. Não faz sentido conceber e construir sistemas fechados pois tal seria a negação decisiva do trabalho humano.

Tradicionalmente, o estilo de gestão que marca a nossa administração tende a privilegiar o método da imposição hierárquica. Pensamos que existe na AP portuguesa um défice de participação/comunicação que importa esbater gradualmente e que passa, nomeadamente, por reformar ao nível da autonomia e responsabilização e pela introdução de novas formas de gestão e de organização do trabalho que estimulem a participação dos cidadãos e a fluidez de informação.

⁹ Cit. por DESGARDINS, Bruno; LEMAIRE, Jean-Paul – O Novo Ambiente Internacional. Lisboa, Instituto Piaget, 1997. p.159.

¹⁰ OLIVEIRA, Almiro de – A propósito de Descartes e de Pessoa, salvemos a alma dos sistemas e tecnologias da informação. **Revista de Administração Militar**. N.º 3 (Julho-Setembro 2003), p. 10.



Devemos então tirar partido das *performances* dos sistemas e tecnologias de informação, com vista à concepção de novos modelos de organização, administração e de gestão. Continuar a seguir o mesmo modelo organizacional e gestivo é “perder o essencial do contributo dos sistemas e tecnologias da informação para a elevação qualitativa do nível do desempenho e da gestão!”¹¹. Nós diríamos mais: é um desperdício de recursos.

¹¹ Idem, p. 11.



Anexo S

Glossário de conceitos



-Anexo S-

Glossário de conceitos

Abordagem científica da gestão – Conjunto de textos que se caracteriza pela utilização de técnicas matemáticas e estatísticas na construção de modelos para a solução de problemas operacionais e de produção. O principal meio de aquisição de conhecimentos é a dedução matemática. Formulada por Frederick Taylor e outros entre 1890 e 1930, procurou determinar cientificamente os melhores métodos para a execução de qualquer tarefa e para seleccionar, treinar e motivar os trabalhadores.

Abordagem clássica da gestão – Conjunto de textos representativo das primeiras tentativas de definir e descrever o campo da gestão. As relações formalmente instituídas são a principal preocupação desta abordagem. Tem como meios privilegiados de aquisição de conhecimentos, a observação pessoal e os casos. Foi inicialmente proposta por Henry Fayol, que criou catorze princípios gerais que serviram de modelo universal de actuação: divisão do trabalho, autoridade, disciplina, unidade de direcção e de comando, subordinação do interesse individual ao bem comum, remuneração, centralização, hierarquia, ordem, equidade, estabilidade de pessoal, iniciativa e espírito de equipa.

Abordagem comportamental da gestão – Conjunto de textos que se caracteriza pelo interesse manifestado acerca do comportamento humano no ambiente de trabalho. O método científico, com ênfase na pesquisa, constitui o principal meio para a aquisição de conhecimentos desta escola. Cronologicamente, no pensamento da gestão, a abordagem comportamental seguiu-se à abordagem clássica. A primeira fase identificou-se com a teoria das relações humanas, em voga nos anos 40 e no início da década de 50. A segunda fase foi a abordagem da ciência comportamental, cujo uso se vulgarizou também no início dos anos 50.

Abordagem contingencial da configuração organizacional – Conjunto de ideias que defende a existência de mais do que uma «melhor maneira» de configurar uma organização. Dependendo de factores como estratégia, ambiente e tecnologia, quer a configuração clássica quer a neo-clássica podem funcionar.



Abordagem das ciências do comportamento – Esta abordagem ao estudo da gestão pode ser encarada como o estudo dos comportamentos humanos, observáveis e verificáveis nas organizações, segundo procedimentos científicos. Baseia-se especialmente na Psicologia e na Sociologia.

Abordagem das relações humanas – Abordagem da gestão que realça a importância do papel que as pessoas têm para o êxito ou fracasso de uma organização. Esta abordagem ambicionou cumprir a difícil tarefa de compensar, de alguma forma, as deficiências da teoria clássica. Basicamente, utilizou as premissas da abordagem clássica, mas mostrou como essas premissas são alteradas em consequência do comportamento individual e da influência do trabalho de grupo.

Administração – Processo de planejar, organizar, liderar e controlar o trabalho dos membros da organização, e de usar todos os recursos disponíveis da organização para alcançar os objectivos estabelecidos.

Altruísmo – Padrão ético que dá o máximo valor ao comportamento agradável ou gratificante para a sociedade.

Atribuição de poderes – Acto de, em todos os níveis hierárquicos, dar aos empregados a autoridade e responsabilidade para tomarem as suas próprias decisões.

Autoridade – Direito legítimo de utilizar os recursos atribuídos, com vista a atingir um objectivo ou cumprir uma tarefa delegada. O direito de dar ordens e exigir obediência. As bases legais da autoridade formal são a propriedade privada, o Estado ou um Ser Supremo.

Burocracia – Configuração organizacional que se baseia na especialização do trabalho, numa hierarquia de autoridade específica, num conjunto formal de regras e procedimentos e em critérios rígidos de promoção e selecção. Foi, sobretudo, o sociólogo Max Weber que no início do século XX, fez a apologia da Burocracia como modelo organizacional.

Centralização – Dimensão da estrutura organizacional que se refere ao grau em que a autoridade é retida nos cargos de topo.



Código de ética (ou código de conduta) – Declaração dos valores, crenças e normas de comportamento ético de uma empresa, normalmente definidos pelos gestores de topo. Este código deve fornecer aos empregados as orientações para lidar com os dilemas éticos, tal como clarificar a posição da empresa em áreas de incerteza ética e nas suas relações e responsabilidades perante os seus diferentes constituintes.

Complexidade – Dimensão da estrutura organizacional que se refere ao grau em que o trabalho da organização está relativamente especializado.

Comunicação – Transmissão de informação e da sua compreensão através do uso de símbolos comuns.

Comportamento – Qualquer resposta observável desenvolvida por uma pessoa.

Comunicação – Transmissão de informação e da sua compreensão através do uso de símbolos comuns.

Comunicação ascendente – Comunicação que flui das pessoas em níveis inferiores de uma estrutura organizacional para as de nível superior. As formas mais comuns de comunicação ascendente são as caixas de sugestões, as reuniões de grupo e as acções de apelo ou de recurso.

Comunicação descendente – Comunicação que flui de pessoas dos níveis mais elevados da estrutura organizacional para as de níveis mais baixos. O tipo de comunicação descendente mais comum é a transmissão de instruções de trabalho de um superior para um subordinado.

Comunicação horizontal – Tipo de comunicação que ocorre quando o emissor e o receptor se encontram no mesmo nível da organização.

Configuração organizacional clássica – Abordagem da configuração organizacional que, para estabelecer relações entre gestores e subordinados, se baseia em princípios de gestão como unidade de comando, equilíbrio entre autoridade e responsabilidade, divisão do trabalho e delegação.



Controlo – Processo destinado a garantir que as actividades realizadas se igualem às actividades planeadas.

Cultura organizacional – De acordo com Schein (1984) a cultura organizacional é definida como um “modelo de postulados elementares, inventados por um determinado grupo, descobertos ou desenvolvidos com vista a resolver os seus problemas de adaptação externa e interna, e que foram julgados suficientemente eficazes para serem ensinados a novos membros enquanto procedimento adequado para perceber, pensar e reagir diante dos problemas postos”. É, pois, um conjunto de conhecimentos importantes, como normas, valores, atitudes e crenças, compartilhados pelos membros da organização.

Delegação – Processo de distribuição descendente da autoridade, na organização.

Descentralização – Delegação de parte da autoridade adequada à tomada de decisão. Todas as organizações funcionam com um determinado grau de descentralização, frequentemente conseguida através da criação de pequenas unidades organizacionais autónomas.

Desempenho individual (do administrador) – A medida de quão eficiente e eficaz é o indivíduo (administrador), e da competência com que ele determina e alcança os objectivos apropriados.

Desempenho organizacional – O trabalho das organizações.

Desenvolvimento organizacional – Método que tem como objectivo facilitar a mudança e o desenvolvimento das estruturas e processos, das pessoas e tecnologia, melhorando os processos de solução de problemas através de uma administração eficaz da cultura organizacional.

Direcção – Método de controlo de acompanhamento pelos gestores, que consiste na comunicação de ordens aos subordinados e na supervisão do seu trabalho.

Eficácia – Capacidade de determinar metas apropriadas: “fazer a coisa certa”. Considera-se que uma organização é tanto mais eficaz quanto maior a capacidade de obtenção de recursos do meio envolvente onde se insere.



Eficiência – Capacidade de minimizar o uso de recursos para alcançar as metas da organização: “fazer as coisas de maneira correcta”. Refere-se à utilização dos recursos e uma organização será mais eficiente quando, com o mesmo tipo de recursos conseguir a obtenção de melhores resultados.

Egoísmo – Padrão ético que dá o máximo valor ao comportamento gratificante para o indivíduo.

Estrutura matricial – Estrutura organizacional onde cada empregado se reporta ao mesmo tempo a um gestor funcional ou de divisão e a um gestor de projecto ou de grupo.

Estrutura organizacional – Configuração formalmente definida de tarefas e de relacionamentos de autoridade. A estrutura organizacional é análoga ao conceito biológico do esqueleto.

Factores de motivação – Identificados por Herzberg na sua teoria dos dois factores da motivação, são as condições de trabalho que, caso estejam presentes, permitem atingir níveis elevados de motivação e de satisfação no trabalho. No entanto, a ausência destes factores não significa um elevado nível de insatisfação. Herzberg identificou seis desses factores (por ex.: realização, reconhecimento e progressão).

Formalização – Dimensão da estrutura organizacional que se refere ao grau em que existem, na forma escrita, políticas, regras e procedimentos.

Hierarquia das necessidades – Quadro de referência plural largamente adoptado, proposto pelo psicólogo A. H. Maslow, sobre a motivação. São duas as linhas principais desta teoria: (1) só as necessidades que ainda não foram satisfeitas podem influenciar o comportamento; e (2) as necessidades humanas organizam-se hierarquicamente segundo a sua importância – quando o primeiro nível foi satisfeito, um nível superior de necessidades surge então a exigir satisfação. Maslow distingue cinco níveis gerais de necessidades: fisiológicas, de segurança, sociais, de estima e de auto-realização.

Liderança – No contexto da teoria da gestão, é a capacidade de uma pessoa, num contexto organizacional, influenciar as actividades dos seus seguidores.



Motivação – Ânimo interior que leva uma pessoa a agir.

Organização – Duas ou mais pessoas trabalhando juntas e de modo estruturado para alcançar um objectivo específico ou um conjunto de objectivos.

Outsourcing – Este termo parece estar implicitamente associado às empresas que sendo contratadas por um cliente para executarem determinada actividade, por sua vez, contratam outra empresa para a realização de uma ou mais tarefas parciais dessa actividade, dando assim lugar a uma subcontratação. Ora, no caso do Exército, assim como na restante Administração Pública (AP), tal cenário normalmente não se passa, isto é, não se considera que existam clientes a contratar a execução de actividades, não havendo então lugar a posterior subcontratações, mas sim, apenas a simples contratações. Esta é a razão principal pela qual se designa, nos meandros internacionais a subcontratação de uma empresa pela AP de “*contracting out*”, que numa tradução livre corresponderá ao termo “contratação externa”.

Pluralismo – Conjunto de orientações ou princípios, hierarquicamente ordenados segundo a sua importância, com base nos quais uma pessoa pode tomar uma decisão ética.

Poder – Capacidade de influenciar o comportamento de outra pessoa.

Recrutamento – Criação de uma lista de candidatos ao trabalho, de acordo com as especificações dos recursos humanos.

Rede- Conjunto de tarefas ou eventos inter-relacionados.

Rede de comunicação – Conjunto de canais, dentro de uma organização ou de um grupo, através do qual a comunicação se processa.

Regras – Planos permanentes que detalham acções específicas a serem executadas numa dada situação.

Regras morais – Regras de comportamento que frequentemente são interiorizadas como valores morais.



Relativismo Cultural – Ideia de que a moralidade é relativa a uma cultura, sociedade ou comunidades específicas.

Relativismo Ingénuo – Ideia de que todos os seres humanos são, em si, padrões pelos quais as suas acções devem ser julgadas.

Teoria da equidade – Teoria da motivação proposta por J.Stacy Adams. Segundo este autor, quando uma pessoa acredita que o seu *ratio de input/output*, comparado com o de outras pessoas, não é equilibrado ou justo, existe um estado de inequidade e essa pessoa deveria, então, ser motivada, por forma a que as suas comparações voltassem ao estado de equidade.

Teoria da motivação comportamental – A abordagem comportamental da gestão advoga uma visão pluralista da motivação. Esta visão sublinha que o comportamento é influenciado por diferentes necessidades, e que o Homem é motivado pelo desejo de satisfazer muitas necessidades.

Teoria de Vroom-Yetton-Jago – Teoria situacional da liderança, que tenta identificar o estilo de liderança adequado a determinado conjunto de circunstâncias ou situações. Os estilos de liderança são definidos pelo grau de participação dos subordinados na tomada de decisão.

Teorias de conteúdo – Teorias sobre a motivação humana, que procuram identificar o que existe num indivíduo ou no ambiente de trabalho que motive e sustente o comportamento.

Teorias de processo – Teorias sobre a motivação humana, que tentam explicar e descrever o processo pelo qual o comportamento se activa, direcciona, sustenta e, finalmente, termina.

Teoria do reforço – Desenvolvida pelo psicólogo F. Skinner, é uma abordagem à motivação baseada na “lei do efeito” - a ideia de que o comportamento com consequências positivas tende a ser repetido, enquanto o comportamento com consequências negativas tende a não ser repetido.

Tomada de decisão – Processo de análise e deliberação conducente a uma decisão. As decisões, como resultado final do processo de tomada de decisão, são os meios pelos quais o gestor tenta atingir um estado desejado.



Stress – Tensão e pressão resultantes quando o indivíduo acha que uma situação apresenta exigências que ameaçam exceder a sua capacidade ou recursos.

Valores – Conjunto duradouro de convicções que uma pessoa tem e que foram adquiridas desde jovem. Normalmente, os valores afectam o modo de conduta do indivíduo.

Fontes: DONNELLY, James; GIBSON, James; IVANCEVICH, John – *Administração: Princípios de Gestão Empresarial*. 10ª ed., Lisboa. 2000; STONER, James; FREEMAN, Edward – *Administração*. 5ª ed., Rio de Janeiro. 1999.



